

**TRAVAILLER POUR ÊTRE AIDÉ ?
L'EMPLOI GARANTI EN INDE**

collection du

C E P R E M A P

CENTRE POUR LA RECHERCHE ÉCONOMIQUE ET SES APPLICATIONS

TRAVAILLER POUR ÊTRE AIDÉ ? L'EMPLOI GARANTI EN INDE

CLÉMENT IMBERT

ÉDITIONS **NSRUED'ULM**

© Éditions Rue d'Ulm/Presses de l'École normale supérieure, 2013
45, rue d'Ulm – 75230 Paris cedex 05
www.pressens.fr
ISBN 978-2-7288-0503-7
ISSN 1951-7637

Le Cepremap est, depuis le 1^{er} janvier 2005, le Centre Pour la Recherche Economique et ses Applications. Il est placé sous la tutelle du ministère de la Recherche. La mission prévue dans ses statuts est d'assurer *une interface entre le monde académique et les décideurs publics et privés.*

Ses priorités sont définies en collaboration avec ses partenaires institutionnels : la Banque de France, le CNRS, le Centre d'analyse stratégique, la direction générale du Trésor et de la Politique économique, l'École normale supérieure, l'INSEE, l'Agence française du développement, le Conseil d'analyse économique, le ministère chargé du Travail (DARES), le ministère chargé de l'Équipement (DRAST), le ministère chargé de la Santé (DREES) et la direction de la recherche du ministère de la Recherche.

Les activités du Cepremap sont réparties en *cinq programmes scientifiques* coordonnés par sa direction : Politique macroéconomique en économie ouverte ; Travail et emploi ; Économie publique et redistribution ; Marchés, firmes et politique de la concurrence ; Commerce international et développement.

Chaque programme est animé par un comité de pilotage constitué de trois chercheurs reconnus. Participent à ces programmes une centaine de chercheurs, cooptés par les animateurs des programmes de recherche, notamment au sein de l'École d'économie de Paris.

La coordination de l'ensemble des programmes est assurée par *Philippe Askenazy*. Les priorités des programmes sont définies pour deux ans.

L'affichage sur Internet des documents de travail réalisés par les chercheurs dans le cadre de leur collaboration au sein du Cepremap tout comme cette série d'opuscules visent à rendre accessible à tous une question de politique économique.

Daniel COHEN
Directeur du Cepremap

Introduction	11
1. La mise en place de l'emploi garanti	17
<i>Décentralisation et capture</i>	17
<i>Le succès inégal de la garantie d'emploi</i>	21
<i>Corruption</i>	27
2. Effet sur les bénéficiaires	32
<i>Le workfare en théorie</i>	32
<i>Autosélection et rationnement de la demande</i>	39
<i>Quels effets sur les bénéficiaires ?</i>	45
3. Impact sur l'économie rurale	49
<i>La théorie : effet d'éviction et externalités</i>	50
<i>Effet sur le marché du travail</i>	53
<i>Des effets mitigés sur l'économie rurale</i>	58
4. Comparaison avec une aide sans obligation de travail	62
Conclusion	65
Bibliographie	67

EN BREF

Après trois décennies de croissance supérieure à 5 % par an, l'Inde n'est plus, ou plus seulement, ce sous-continent enlisé dans le sous-développement et la pauvreté de l'imagerie post-coloniale. Depuis la libéralisation du début des années 1990, l'économie indienne s'est modernisée et internationalisée. Les observateurs font le portrait contrasté des deux visages de l'Inde, celui des programmeurs informaticiens de la métropole moderne et celui des paysans pauvres vivant dans leur village reculé. S'il semble que la croissance indienne ait permis de réduire la pauvreté, les progrès sont encore lents et les inégalités de niveau de vie, de santé, d'éducation, criantes.

Dans ce pays qui aime à se présenter comme la plus grande démocratie du monde, cette inégalité se traduit par une demande politique forte en faveur d'une redistribution des fruits de la croissance. En 2004, le Bharatiya Janata Party (BJP), qui avait fait campagne sur le thème de l'« Inde qui brille », perd le pouvoir à Delhi au profit du Parti du Congrès, qui, lui, promettait de lutter contre la pauvreté. Le Premier ministre Manmohan Singh, économiste et maître d'œuvre de la libéralisation de 1991, fait voter par le Parlement, en 2005, la loi qui garantit 100 jours de travail par an à tout ménage rural. Elle donne naissance au National Rural Employment Guarantee Scheme (NREGS).

Le NREGS, rebaptisé en 2009 MG-NREGS en l'honneur du Mahatma Gandhi, vise à la fois à assurer aux ménages pauvres un revenu stable et à développer l'économie rurale par la construction d'infrastructures. C'est un programme social universel, puisque tout ménage rural peut y avoir recours, et décentralisé, puisque la gestion des bénéficiaires et l'organisation des travaux sont confiées aux autorités locales. Après une entrée en vigueur progressive, le MG-NREGS a atteint en quelques années une dimension colossale.

En 2012 d'après les données officielles, 2,2 milliards de jours de travail ont été offerts à 50 millions de ménages, pour un budget proche de 0,5 % du PIB.

Le présent opuscule offre un aperçu des questions posées par cette gigantesque expérimentation sociale. Là où il est effectivement mis en place, le MG-NREGS a changé la vie des plus démunis, non seulement en offrant un revenu de substitution, mais aussi en augmentant les salaires des moins qualifiés. Cependant, la complexité de la mise en place du programme dépasse la capacité administrative des États indiens les plus pauvres, ce qui limite à la fois la création d'emploi et la production d'infrastructures productives et durables. Ces difficultés conduisent à mettre en doute l'opportunité du choix d'une garantie d'emploi, de préférence à une simple aide sociale.

Étudier le MG-NREGS est intéressant à plusieurs titres. Tout d'abord, le programme d'emploi garanti en Inde reflète les ambitions et contradictions des politiques sociales à destination des pauvres lorsque l'État a lui-même peu de ressources. Ensuite, la forme particulière de l'emploi garanti, qui assortit l'aide sociale à une obligation de travail sur des grands chantiers publics, est largement répandue : des pays aussi différents que le Chili, le Malawi, les Philippines et le Togo l'ont adopté. Enfin, dans la mesure où 30 % des pauvres dans le monde sont indiens, la réussite du MG-NREGS serait en elle-même une importante victoire dans la lutte mondiale contre la pauvreté.

Clément Imbert est chercheur postdoctoral à l'université d'Oxford. Ses recherches portent sur l'emploi public et la protection sociale dans les pays en développement. Il travaille sur l'Inde depuis six ans et il y a notamment participé à plusieurs expérimentations du JPAL (Poverty Action Lab). Il est cofondateur du « Groupe de recherche sur l'Inde » financé par le Cepremap.

Introduction

La pauvreté est présente dans tous les pays du monde, sous ses multiples aspects – instabilité des revenus, accès limité aux marchés du travail et du crédit, problèmes de santé, manque d'éducation... La lutte contre la pauvreté implique une foule d'acteurs et de nombreux domaines de l'action publique. Dans les pays en développement, où les institutions politiques sont plus fragiles et l'administration moins efficace, réduire la pauvreté est à la fois plus nécessaire et plus difficile.

Cet opuscule présente l'une des politiques sociales les plus ambitieuses de notre temps, puisqu'elle s'adresse à un tiers des ménages vivant sous le seuil de pauvreté dans le monde (voir Encadré 1, p. 15), et l'une des plus complexes, parce qu'elle tente de s'attaquer à la fois à plusieurs problèmes liés à la pauvreté. C'est un programme d'emploi public, tel qu'il en existe actuellement dans de nombreux pays en développement, des Philippines à l'Argentine en passant par le Malawi et le Togo.

Les programmes d'emploi public à destination des plus pauvres ont une longue histoire, aussi bien dans les pays en développement que dans les pays aujourd'hui développés (voir Encadré 2, p. 34). En Inde, les grands chantiers étaient utilisés dès le XVII^e siècle par les maharadjas du Rajasthan pendant les années de sécheresse, et cette pratique s'était étendue sous l'influence britannique. Plus près de nous, l'état du Maharashtra avait lancé un programme d'emploi garanti en 1976.

La loi de 2005 qui crée le NREGS en Inde est le résultat d'un mouvement social, celui du syndicat de paysans et travailleurs (MKSS), de la réflexion d'économistes influents tels que Jean Drèze et Arnab Basu, d'une volonté politique enfin, celle du gouvernement de Manmohan Singh. Elle sert de multiples objectifs, qui reflètent toutes les dimensions du problème de la pauvreté rurale et qui justifient le recours à des mesures parfois contradictoires.

On peut distinguer quatre grands principes qui régissent l'emploi garanti indien. Ces principes ne sont pas particuliers à l'Inde mais se retrouvent, sous différentes formes et avec des pondérations variées, dans tous les programmes de lutte contre la pauvreté, dans les pays en développement comme dans les pays développés. Ce sont le droit opposable, la décentralisation de l'action publique, la conditionnalité de l'aide sociale et la construction d'infrastructures publiques.

Tout d'abord, la loi institue un droit au travail dans les campagnes, droit à 100 jours d'emploi public par ménage que les autorités locales doivent respecter, sous peine d'avoir à payer des « allocations chômage » créées pour la circonstance. Pour ses inventeurs, accorder aux pauvres un droit au travail, c'est reconnaître que l'État, et à travers lui la société indienne, ont une dette envers les travailleurs des campagnes, ceux qui ont été exclus de la croissance des dernières décennies.

Le deuxième principe est celui de la décentralisation. C'est l'échelon de gouvernement le plus local, celui des communes (*Gram Panchayat*) qui doit délivrer une carte de travail à chaque ménage, enregistrer la demande de travail, planifier et mettre en œuvre des grands travaux pour créer de l'emploi. Ce choix est lourd de sens politique : les communes, créées après l'indépendance selon les idées de Gandhi, sont restées sans budget et sans pouvoir réel jusque dans les années 2000.

Le troisième principe est celui de l'aide sociale soumise à une obligation de travail, le *workfare*. Obliger les bénéficiaires à un travail manuel harassant sur des chantiers publics permet de s'assurer que ce sont bien les plus nécessiteux qui ont recours à l'aide de l'État. Ce rôle de test est important parce que l'État n'a par ailleurs que peu d'information sur les revenus des ruraux. Il a aussi une valeur morale et politique, en garantissant que l'État ne paye pas les bénéficiaires « à ne rien faire ».

Le quatrième principe consiste à utiliser la main-d'œuvre ainsi embauchée pour construire des infrastructures publiques qui favoriseront le développement local et devraient donc à long terme réduire la pauvreté

en créant de nouvelles possibilités d'emploi et d'activité. La loi précise quels types d'infrastructures peuvent être construits : ce sont principalement des routes de terre entre villages, des canaux d'irrigation et des réservoirs d'eau de pluie pour le bétail et les cultures.

Ces objectifs apparemment complémentaires vont, dans les faits, aboutir à des contradictions qui expliquent que certains d'entre eux n'aient pas été atteints. Loin d'être le fruit des circonstances, les échecs du programme d'emploi garanti révèlent plutôt la difficulté générale que rencontrent les politiques sociales dans les pays en développement. Elles multiplient les objectifs visés par un seul dispositif législatif, dont la responsabilité est confiée à des administrations dépourvues de moyens.

La première contradiction vient de l'incapacité des gouvernements locaux à faire face à la demande d'emploi et donc à garantir effectivement le droit au travail. Le programme a révélé un manque cruel de capacité administrative dans certains états, qui a favorisé la corruption et l'arbitraire dans la distribution d'emploi et le paiement des salaires. Dans de nombreuses régions, les travailleurs n'ont pu faire valoir leurs droits et aucune indemnité de chômage n'a jamais été payée en compensation.

La seconde naît de la priorité donnée sur les chantiers publics à l'emploi manuel au détriment de l'achat d'outils et de matériel et de l'emploi de travailleurs qualifiés, ce qui limite naturellement la qualité et la quantité des infrastructures créées. Si l'on ajoute le fait que le programme « détourne » une partie de la main-d'œuvre non qualifiée du secteur privé, la faible qualité des infrastructures invite à mettre en doute l'existence même d'effets d'entraînement sur ce secteur.

L'analyse qui suit souligne dans une première partie les difficultés de la décentralisation et montre comment le gouvernement indien lutte contre la pauvreté avec des ressources politiques et administratives elles-mêmes limitées. Ces difficultés pratiques expliquent pourquoi l'emploi garanti n'a pas réalisé son potentiel dans les régions les plus pauvres, là où les

bénéfices attendus étaient les plus grands. Le programme a en revanche été un succès dans des états relativement moins pauvres.

La deuxième partie discute l'argument en faveur de l'obligation de travail, qui fait que les plus pauvres s'autosélectionnent pour bénéficier de l'aide sociale. Ce mécanisme fonctionne en pratique, puisque dans chaque état les bénéficiaires sont les ménages les plus pauvres. En revanche, l'obligation de travail a un coût, puisque les pauvres doivent renoncer à une part de leurs revenus dans le secteur privé. Le programme est donc plus efficace lorsque les possibilités d'emploi privé sont plus limitées.

Enfin, la troisième partie s'intéresse aux effets de l'emploi garanti sur l'économie locale. En faisant concurrence à l'emploi privé, le programme augmente les salaires des moins qualifiés. Cet effet redistributif, des ménages les plus riches (employeurs) vers les plus pauvres (salariés), est obtenu au prix d'une perte d'efficacité économique. Au vu de la faible qualité des infrastructures construites, il est peu vraisemblable que ce coût soit compensé par une amélioration de la productivité.

Le succès inégal de l'emploi garanti entre états indiens illustre les défis des politiques sociales dans les pays en développement. En particulier, dans les régions les plus pauvres, où ces politiques sont le plus nécessaires, mauvaise gouvernance et corruption les rendent inefficaces et coûteuses. Dans un contexte où l'État a peu de moyens pour identifier les ménages pauvres, imposer une obligation de travail aux bénéficiaires de l'aide sociale est une manière d'améliorer son ciblage. Mais à mesure que la capacité administrative et l'accès des ménages pauvres à l'emploi privé s'améliorent, l'usage de l'emploi public comme politique sociale perd de son attrait. L'évolution de l'emploi garanti vers un système plus simple de *cash transfer* est actuellement débattue en Inde.

ENCADRÉ 1**La pauvreté en Inde, quelques chiffres**

Le calcul des taux de pauvreté dans le monde, et en Inde en particulier, a donné lieu à de longs et vigoureux débats entre économistes. Le taux de pauvreté est habituellement défini comme le pourcentage d'individus vivant dans des ménages dont le niveau de consommation par tête est inférieur au seuil de pauvreté. Les débats méthodologiques portent donc sur la mesure de la consommation et la définition du seuil dans chaque pays¹, ainsi que leur comparabilité entre pays².

S. Chen et M. Ravallion de la Banque mondiale ont redéfini le seuil de pauvreté mondial à 1,25 dollar par jour (en parité de pouvoir d'achat)³. Pour 2005, ils évaluent le taux de pauvreté mondial à 25,2 % et le taux de pauvreté indien à 41 %. A. Deaton et O. Dupriez, quant à eux, adoptent un seuil de pauvreté plus bas⁴, proche de 1 dollar par jour (PPA) et aussi plus proche du seuil de pauvreté officiel en Inde. Selon leurs calculs il y avait en 2005 17 % de pauvres dans le monde et environ 27 % en Inde. Que l'on choisisse l'un ou l'autre seuil, environ un tiers des pauvres dans le monde sont indiens.

1. Voir A. Deaton et V. Kozel, « Data and dogma : the great Indian poverty debate » (2005).

2. Voir A. Deaton, « Price indexes, inequality, and the measurement of world poverty » (2010).

3. Voir S. Chen et M. Ravallion, « The developing world is poorer than we thought, but no less successful in the fight against poverty » (2008).

4. Voir A. Deaton et O. Dupriez, « Purchasing power parity exchange rates for the global poor » (2011).

En utilisant le seuil de pauvreté officiel et l'enquête National Sample Survey de 2005, essayons de dessiner les contours de la pauvreté en Inde. Elle est avant tout rurale : quatre pauvres sur cinq vivent dans les campagnes, et c'est pour eux que la garantie d'emploi a été créée. La pauvreté est aussi concentrée dans les états du centre et de l'est comme le Bihar, le Chattisgarh, le Jharkhand, le Madhya Pradesh et l'Orissa, où le taux de pauvreté rurale frôle les 50 % en 2005. La quasi-totalité des districts de ces états ont été sélectionnés pour les deux premières phases de l'emploi garanti.

Au cœur des inégalités sociales et territoriales, la caste est aussi un marqueur de pauvreté : les ménages des basses castes connaissent des taux de pauvreté deux fois supérieurs aux ménages des castes supérieures : 60 % et 52 % pour les *Schedule Tribes* et les *Schedule Castes* respectivement contre 28 % pour les *General Caste* dans les zones rurales. Quoique la majorité de la population indienne soit hindoue, les musulmans représentent une forte minorité (12 %), qui est plus exposée à la pauvreté, notamment dans les zones urbaines (46 % de pauvres contre 25 % pour les hindous).

Les ménages en dessous du seuil de pauvreté sont plus grands, du fait d'une fertilité plus importante : ils se composent de 6,5 personnes en moyenne, dont trois enfants, contre 5,5 personnes dont deux enfants pour les autres ménages. Ils ont des ressources financières bien plus faibles qu'ils tirent à 40 % du travail manuel non qualifié contre 10 % pour les ménages au-dessus du seuil de pauvreté. Le ménage médian au-dessous du seuil de pauvreté dépense environ moitié moins que le ménage médian au-dessus du seuil (23 dollars contre 44 dollars par personne et par mois).

1. La mise en place de l'emploi garanti

Garantir en pratique 100 jours de travail par an à tout ménage rural indien est une véritable gageure : il faut enregistrer les bénéficiaires, organiser et surveiller les chantiers, payer les salaires et les achats de matériaux. Cette multitude de tâches incombe à une administration, et en particulier celle chargée du développement rurale, qui dispose de ressources limitées et à des institutions politiques locales qui jusque dans les années 1990 n'avaient aucune responsabilité.

Dans cette partie, nous rappellerons d'abord brièvement les éléments de compréhension théorique des enjeux d'une politique de lutte contre la pauvreté dans un pays lui-même pauvre. Cristallisés autour de la question de l'identification des bénéficiaires, ils se résument en trois points essentiels : la « capture » des gouvernements locaux par des intérêts opposés à la redistribution, le manque de capacité administrative, la corruption des agents publics.

Nous verrons ensuite que l'emploi garanti indien illustre parfaitement ces problématiques : les états les plus pauvres, qui auraient le plus de bénéfices à tirer du programme, sont celles où le manque de capacité administrative et une corruption endémique pèsent le plus sur la création d'emploi. Ainsi, les états qui profitent le plus de la garantie d'emploi sont ceux qui sont suffisamment pauvres pour en avoir besoin mais suffisamment riches pour la mettre en place.

DÉCENTRALISATION ET CAPTURE

Le principal problème d'une politique de lutte contre la pauvreté est de s'assurer que ce sont bien les pauvres qui bénéficient des transferts de l'État. Ce problème est d'autant plus important que l'État ne connaît pas les revenus individuels. En Inde la plupart des revenus des ménages ruraux (salaires et profits) ne sont pas assujettis à l'impôt et le recensement

complet des ménages sous le seuil de pauvreté (appelés BPL pour Below Poverty Line) est réalisé tous les dix ans seulement¹.

Dans ce contexte, l'argument principal en faveur de la décentralisation est que les autorités locales sont mieux à même qu'une bureaucratie centralisée de cibler les bénéficiaires les plus pauvres et de répondre à leur demande. Cette supériorité peut venir du fait que les pouvoirs locaux ont davantage d'information sur les potentiels bénéficiaires, ou que les bénéficiaires potentiels peuvent se faire plus facilement entendre des pouvoirs locaux que du pouvoir central.

La décentralisation a cependant deux limites principales. D'une part, l'administration locale est moins efficace et plus corrompue dans les zones les plus pauvres, et les politiques sociales sont donc moins bien mises en place dans les endroits où elles sont les plus nécessaires. D'autre part, les gouvernements locaux sont plus exposés aux pressions des élites locales, dont les intérêts peuvent être menacés par les politiques sociales ou qui peuvent chercher à les détourner à leur profit.

Le gouvernement central qui décide de mettre en place une politique de lutte contre la pauvreté doit en confier la responsabilité à son administration locale. L'analyse économique décrit la relation entre l'administration centrale et son administration locale comme une relation principal-agent dans laquelle le principal (le gouvernement) n'observe les actions de l'agent que de manière imparfaite. Cela crée un problème d'aléa moral, qui réduit l'efficacité de la mesure de lutte contre la pauvreté.

Il est vraisemblable que l'administration locale va chercher à tirer profit de cette situation. Elle peut tout d'abord gonfler le coût du programme et voler l'argent du contribuable. Elle peut également faire payer les bénéficiaires, en leur imposant une combinaison de frais et de tracasseries administratives. Comme les pauvres ont peu à offrir, il est parfois préférable

1. Les registres des ménages BPL eux-mêmes sont tenus et doivent être mis à jour par les autorités locales mais, en pratique, des ménages plus riches peuvent s'y faire inscrire en payant des pots-de-vin (voir P. Niehaus *et al.*, « Targeting with agents », 2011).

de s'entendre avec les plus riches pour contourner les conditions d'accès et partager l'aide reçue¹.

Du point de vue de l'administration centrale, tous les chiffres venant de l'administration locale risquent donc d'être manipulés à la hausse. La meilleure stratégie consiste à allouer les fonds en proportion d'indicateurs observables, comme la taille de la population. L'asymétrie d'information entre le gouvernement central et l'administration réduit donc l'efficacité du ciblage de l'aide entre les localités.

Une fois la dépense engagée, le gouvernement peut avoir recours à des audits pour évaluer si la demande d'emploi est satisfaite ou si les règles d'accès sont respectées, et prendre des sanctions le cas échéant. Mais dans un pays en développement, les audits étant coûteux et les moyens de sanctions limités, l'usage de l'aide publique est mal contrôlé. L'asymétrie d'information affecte donc aussi le ciblage de l'aide vers les bénéficiaires les plus pauvres dans une localité donnée.

La décentralisation des politiques de lutte contre la pauvreté a précisément pour but de pallier ces insuffisances. Là où le gouvernement central a échoué, le gouvernement local peut défendre l'intérêt des bénéficiaires et améliorer la mise en place du programme par l'administration. P. Bardhan et D. Mookherjee ont bien décrit les avantages et les limites de la décentralisation des programmes de lutte contre la pauvreté², qui peuvent se résumer à deux concepts : information et capture.

Le grand avantage de la décentralisation est que, par rapport au gouvernement central, le gouvernement local peut exercer un contrôle plus étroit sur l'administration locale, puisqu'il connaît les besoins et observe directement la qualité de l'implémentation du programme. Le gouvernement local a aussi intérêt à exercer ce contrôle et à maximiser l'aide prodiguée pour un budget donné, dans la mesure où il défend les intérêts des bénéficiaires.

1. A. Banerjee, « A theory of disgovernance » (1997).

2. P. Bardhan et D. Mookherjee, « Decentralizing antipoverty program delivery in developing countries » (2005).

Cependant, dans le cadre décentralisé, l'efficacité du ciblage de l'aide au niveau local dépend du poids des pauvres dans la prise de décision du gouvernement local. Sous l'hypothèse la plus favorable, les pauvres arrivent mieux à se faire entendre au niveau local que sur le plan national. À l'inverse, il se peut que les ménages les plus riches contrôlent le gouvernement local et détournent l'aide pour leur propre profit ; c'est ce que P. Bardhan et D. Mookherjee appellent « capture par les élites¹ ».

Plus grave peut-être que le détournement de l'aide par les moins pauvres, les élites qui dominent le gouvernement local peuvent décider de ne pas mettre en place le programme quand il contrarie leurs intérêts. Ce peut être le cas, par exemple, pour des propriétaires fonciers qui craignent une augmentation du coût de la main-d'œuvre, ou de notables qui ont peur que l'aide publique mette en danger le système clientéliste par lequel ils assoient leur pouvoir².

Les problèmes d'asymétrie d'information et de capture sont essentiels pour comprendre comment les politiques de lutte contre la pauvreté dans les pays en développement sont souvent détournées de leur but, avec la complicité de l'administration et des élus locaux. Le gouvernement central pourrait, en théorie, anticiper les problèmes liés à la décentralisation, et concentrer l'aide vers les gouvernements locaux les plus efficaces en termes de redistribution. À supposer qu'il dispose effectivement de cette information, il n'est pas évident qu'il ait le pouvoir ou la volonté politique de couper les fonds aux gouvernements locaux les plus inefficaces (ou les plus corrompus)³. Dans les sections qui suivent, nous allons voir comment le manque de capacité administrative et la corruption affaiblissent l'emploi garanti.

1. *Ibid.*

2. S. Anderson *et al.*, « One kind of democracy » (2011).

3. E. Galasso et M. Ravallion, « Decentralized targeting of an antipoverty program » (2005).

LE SUCCÈS INÉGAL DE LA GARANTIE D'EMPLOI

Comme nous l'avons vu en introduction, le programme d'emploi garanti indien est créé par une loi qui donne le droit à tout ménage rural de demander jusqu'à 100 jours de travail sur les chantiers publics. En principe, c'est la demande d'emploi qui détermine la dépense, les ménages pauvres s'autosélectionnent et les zones les plus pauvres doivent recevoir plus. Dans la pratique, cependant, l'accès à l'emploi garanti dépend entièrement de l'action de l'administration et des élus locaux.

Précisons d'abord l'architecture du programme lui-même. L'État fédéral finance le programme, mais ce sont les 28 états fédérés qui en fixent les règles de fonctionnement¹. À l'intérieur des états, ce sont les districts qui reçoivent l'aide et surveillent les dépenses d'emploi et d'infrastructure. Ce sont enfin les élus des communes et leurs assistants, recrutés par les États, qui planifient les travaux, enregistrent les ménages et répondent à la demande d'emploi.

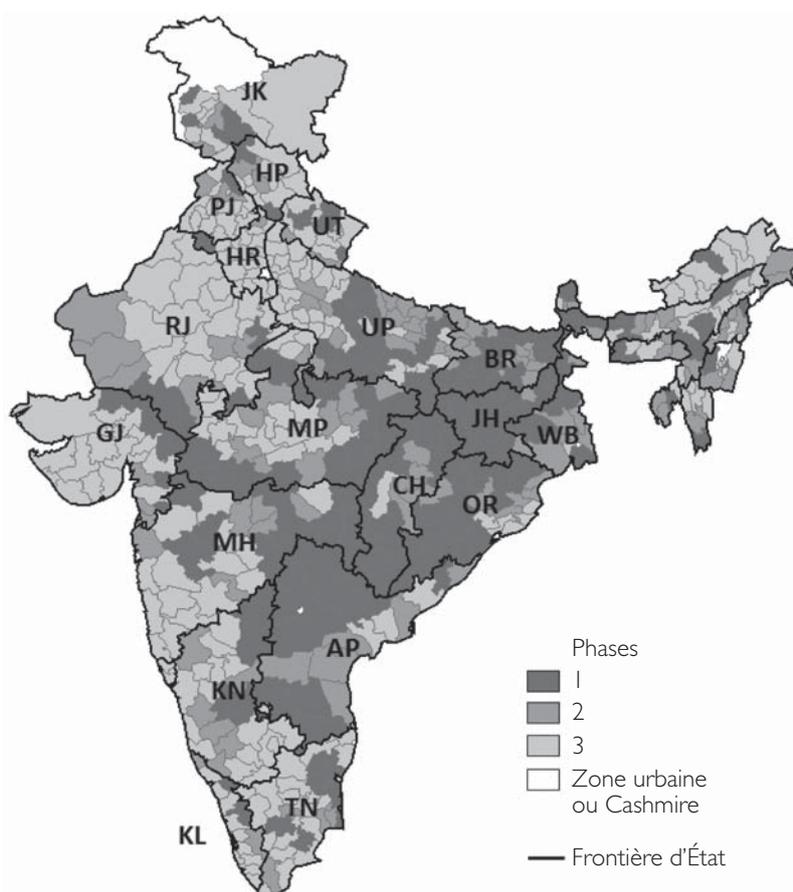
Du fait de son caractère décentralisé, la mise en place de l'emploi garanti varie considérablement d'un état à l'autre, selon les arrangements institutionnels trouvés pour résoudre les problèmes de la relation d'agence présentés précédemment. La capacité administrative de chaque état à répondre à la demande et à limiter la corruption détermine le succès du programme à aider les plus pauvres. Et c'est dans les états les plus pauvres que la capacité administrative est la plus faible.

Après le vote de la loi sur l'emploi garanti en 2005, le gouvernement fédéral a établi une liste de 200 districts prioritaires dans lesquels le programme serait lancé en février 2006. La sélection des districts les plus pauvres a été faite sur la base de trois critères : la part de la population

1. En 2011, l'Inde comptait 28 états et 7 territoires de l'Union, subdivisés en 640 districts. Les districts sont subdivisés en blocs, qui sont eux-mêmes subdivisés en communes (Gram Panchayat).

appartenant aux tribus indiennes (*scheduled tribes*), la part de terres irriguées et le salaire journalier agricole. 155 autres districts ont rejoint le programme en avril 2007, puis le reste de l'Inde en avril 2008.

La carte ci-dessous montre la localisation des districts appartenant aux phases 1, 2 et 3. Cette carte dessine les contours de la pauvreté rurale en Inde (cf. *supra*, Encadré 1), très forte dans le nord-est et les états du Bihār (BR), du Chhattisgarh (CH), du Jharkhand (JH) et de l'Orissa (OR). La sélection des districts a donné lieu à certains arbitrages politiques, notamment pour que chaque état ait au moins un district dans la première phase, mais les critères ont été respectés dans l'ensemble¹.



Carte des districts indiens sélectionnés pour les différentes phases de la mise en place de l'emploi garanti.

1. Voir S. Gupta, « Were district choices for NFFWP appropriate ? » (2006).

Dans tous les districts de première phase ont eu lieu des campagnes d'information et d'enregistrement des bénéficiaires, à qui l'administration délivre des cartes de travail. Mais leur succès est très limité, en particulier dans les zones tribales, et entaché de corruption¹. Le préfet (*district collector*) du district de Karauli (Rajasthan) a fait vérifier l'intégralité des cartes de travail en 2008 : sur 200 000 cartes, 50 000 ne correspondaient à aucun ménage connu.

Ainsi, en dépit de la priorité donnée aux districts les plus pauvres par l'État fédéral, les états où ils se concentraient se sont révélés incapables de mettre en place un programme dont la complexité dépassait leur faible capacité administrative². Pour que les chantiers s'ouvrent, pour que l'emploi soit créé et rémunéré dans les temps, c'est toute une machine administrative qui doit être mise en action, ce qui demande des ressources humaines, techniques et financières considérables.

Dans leur article au titre provocateur, « Le programme d'emploi garanti garantit-il l'emploi ?³ », P. Dutta *et al.* présentent un graphique semblable à celui de la figure 1. Ce dernier montre la relation au niveau des états entre taux de pauvreté en 2004-2005 et proportion de ménages qui se déclarent bénéficiaires en 2010 dans l'enquête NSS (National Sample Survey). Il est frappant de constater que la proportion de ménages bénéficiaires n'est pas plus forte dans les états les plus pauvres⁴. Elle semble plutôt suivre une courbe en cloche : les états les plus riches ont moins besoin de la garantie d'emploi et les plus pauvres n'en ont pas les moyens.

1. Voir J. Drèze et C. Oldiges, « Work in progress » (2009).

2. Voir R. Khera (dir.), *The Battle for Employment Guarantee* (2011).

3. Voir P. Dutta *et al.*, « Does India's employment guarantee scheme guarantee employment ? (2012).

4. Il est possible que dans les états où le NREGS n'est pas bien mis en place, les travailleurs ne sachent pas qu'ils en bénéficient. Ainsi, la proportion de ménages bénéficiaires est sans doute sous-estimée dans les états où elle est la plus faible.

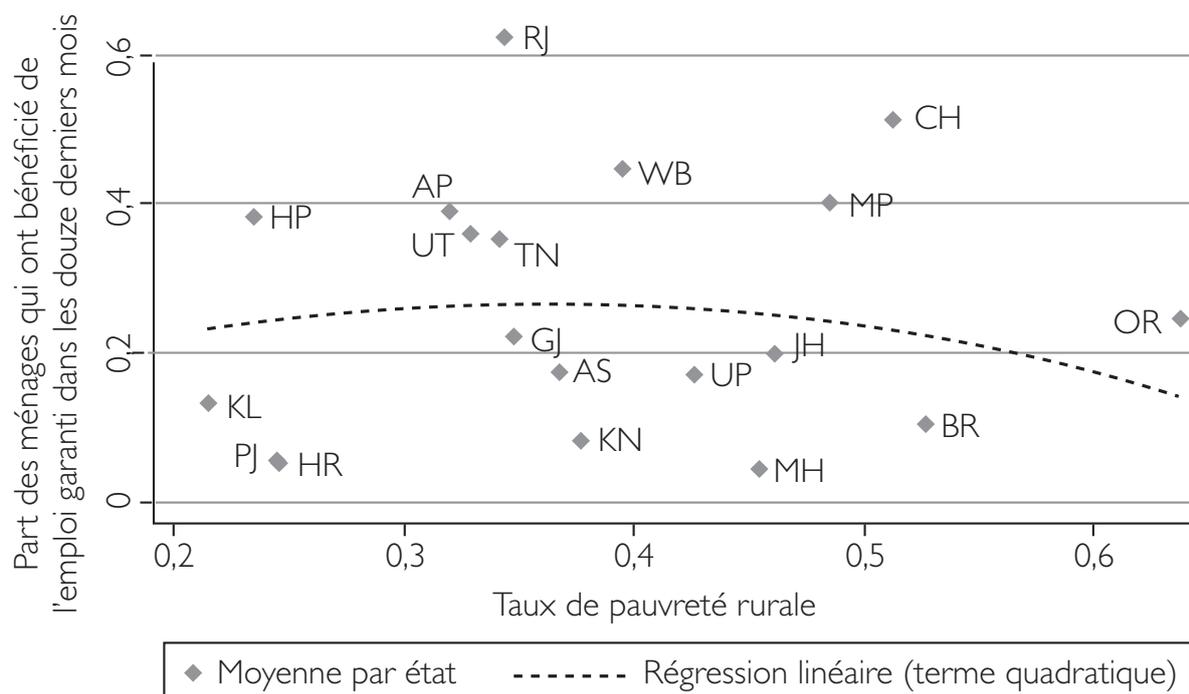


Figure 1 – Participation au programme et pauvreté.

Source : National Sample Survey 2009-2010 pour la participation au NREGS. National Sample Survey 2004-2005 pour le taux de pauvreté rurale par État, en utilisant le seuil de pauvreté donné par la Planning Commission (2009).

Les enquêtes de terrain confirment ce diagnostic d'ensemble¹. Toutes soulignent l'incapacité des élus locaux à satisfaire la demande d'emploi garanti, le manque de supervision administrative et la désorganisation du système de paiement. Aucune allocation chômage n'est versée dans le pays, ce qui souligne que le droit opposable au travail est resté lettre morte là où l'administration n'avait pas les ressources pour répondre à la demande².

On peut présenter une preuve directe de l'existence de rationnement de la demande d'emploi en utilisant une fois encore l'enquête NSS. Chaque ménage interrogé déclare s'il est enregistré dans le programme, s'il aurait voulu travailler dans les douze derniers mois et s'il a effectivement

1. R. Khera (dir.), *The Battle for Employment Guarantee*.

2. Voir J. Drèze et C. Oldiges, « Work in progress ».

participé. La figure 2 montre qu'en 2010, 20 % des ménages désiraient être bénéficiaires de l'emploi garanti, mais n'ont pas pu participer, et que cette part croît avec le taux de pauvreté.

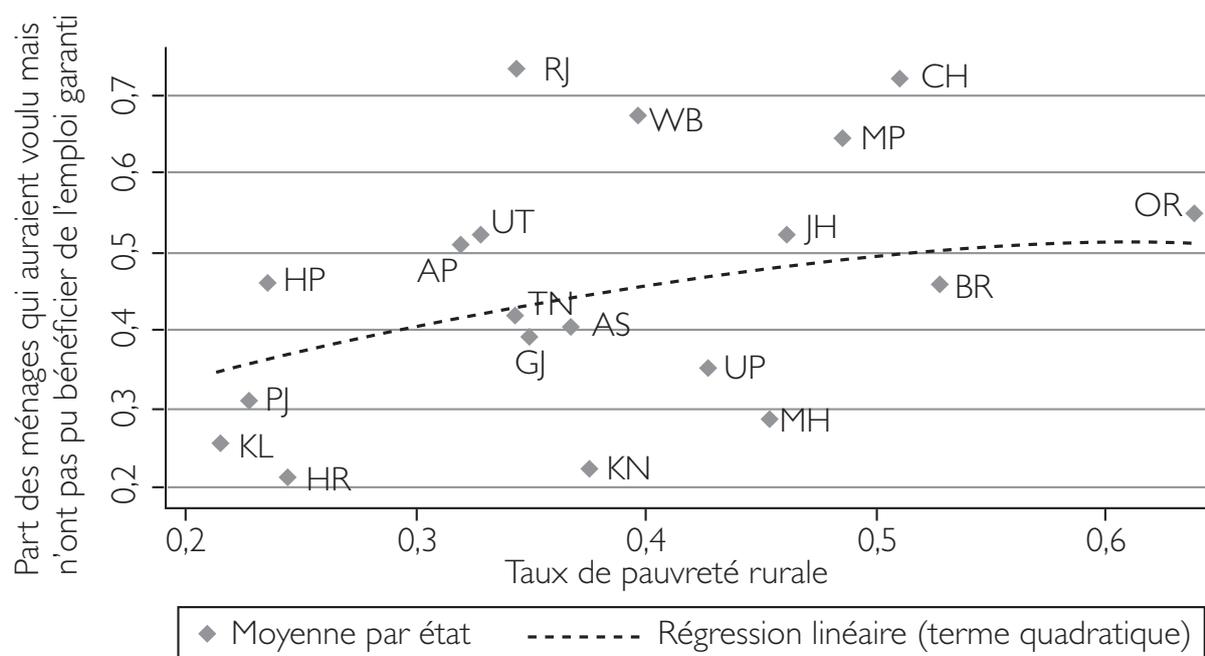


Figure 2 – Rationnement de la demande d'emploi et pauvreté.

Source : National Sample Survey 2009-2010 pour la demande d'emploi. National Sample Survey 2004-2005 pour le taux de pauvreté rurale par État, en utilisant le seuil de pauvreté donné par la Planning Commission (2009)

Le constat d'ensemble sur le ciblage des zones les plus pauvres est donc plutôt négatif, mais il faut souligner que l'emploi garanti est une réussite dans certains états. Sur la figure 1, on voit que certains états très pauvres, comme le Madhya Pradesh et le Chhattisgarh ont des taux de participation d'environ 40 %, soit trois fois plus qu'au Bihar. La figure 2 suggère que la part de ménages qui désirent de l'emploi garanti sans en obtenir y est de 20 %, contre 33 % au Bihar.

De plus, dans certains états relativement moins pauvres, comme le Rajasthan et le Tamil Nadu, l'emploi garanti est un succès considérable, avec respectivement 60 et 40 % de ménages participant au programme

et seulement 10 % environ de demandes d'emploi insatisfaites. Ces états ont su développer les institutions locales, en s'appuyant sur les élus des communes et sur l'administration des blocs pour que l'emploi garanti fonctionne réellement¹.

Enfin, à l'intérieur des états, le ciblage des zones les plus pauvres semble avoir été légèrement plus réussi que le ciblage entre états. En dépit d'un niveau moyen de participation faible dans certains états comme l'Orissa les districts les plus pauvres sont parvenus à engendrer plus d'emploi que les plus riches. La figure 3 montre que le taux de participation dans chaque district comparé à la moyenne de chaque état croît faiblement, mais de manière significative avec le taux de pauvreté.

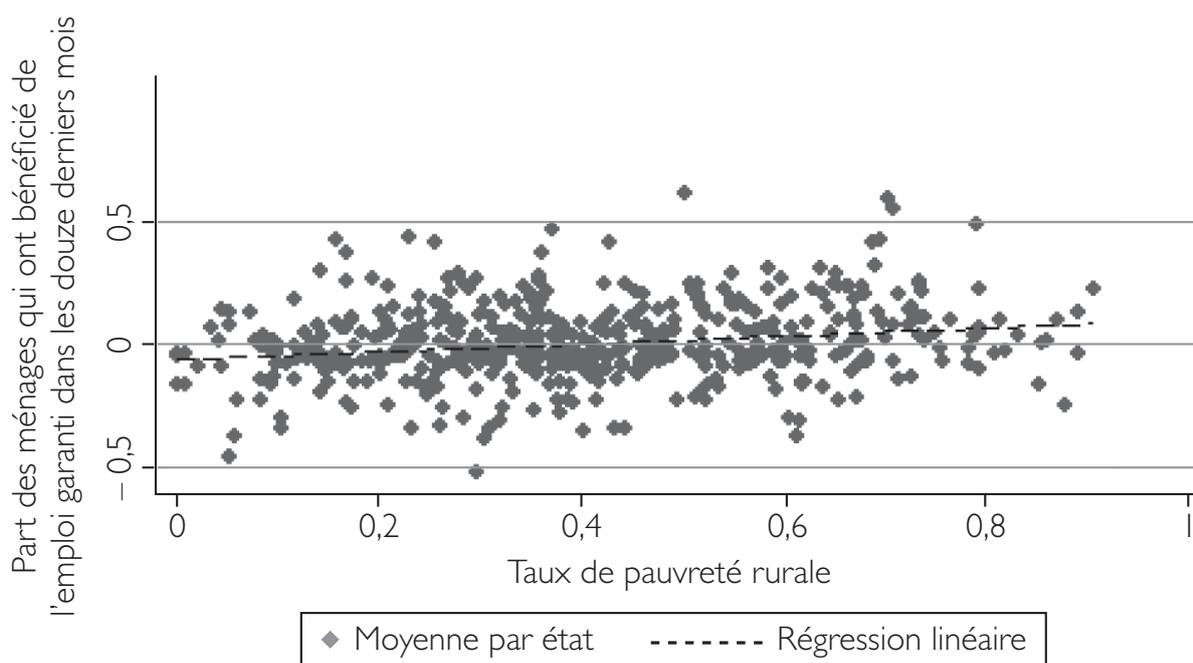


Figure 3 – Participation au programme dans chaque district par rapport à la moyenne de l'état et pauvreté.

Source : National Sample Survey 2009-2010 pour la participation au NREGS. National Sample Survey 2004-2005 pour le taux de pauvreté rurale par district, en utilisant le seuil de pauvreté donné par la Planning Commission (2009).

1. Voir R. Khera (dir.), *The Battle for Employment Guarantee*.

CORRUPTION

Dans les états les plus pauvres, l'emploi garanti n'est pas uniquement inefficace, il est aussi profondément corrompu. En effet, non seulement l'emploi garanti n'a pas tenu ses promesses en termes de participation des ménages dans les zones les plus pauvres, mais il y a aussi nourri la corruption des élus et des bureaucrates locaux. Sachant cela, l'État fédéral a cherché à limiter les dépenses des états corrompus, renforçant ainsi le rationnement de l'offre d'emploi.

La corruption dans le programme de l'emploi garanti a pris de multiples formes, dont celle, habituelle sur les chantiers publics, de vol et de surfacturation de matériaux. Nous ignorerons ces formes de corruption et nous nous concentrerons ici sur les salaires payés aux bénéficiaires, dimension à la fois plus spécifique à l'emploi garanti et plus importante en part du budget total¹. Nous considérerons successivement trois grandes formes de détournement de fonds : le « vol des salaires », les « travailleurs fantômes » et la « collusion ».

Comme nous l'avons déjà évoqué, les débuts du programme dans les districts prioritaires ont été marqués par la corruption et le manque d'information des bénéficiaires potentiels. Les enquêtes de chercheurs, de militants et de journalistes ont révélé que de nombreux travailleurs embauchés sur les chantiers publics étaient payés moins que le salaire légal fixé par l'État. Les élus locaux facturaient à l'État les jours de travail à taux plein et empochaient la différence².

Cette pratique a convaincu l'État fédéral d'interdire les versements en liquide et de transférer la responsabilité du paiement des salaires aux

1. Les salaires des travailleurs non qualifiés représentent 67 % du budget du NREGS, les matériaux de construction 28 %, les salaires des travailleurs qualifiés 3 % et les dépenses administratives 2 % (source : Monthly Progress Reports 2008-2010 www.nrega.nic.in).

2. Voir J. Drèze et C. Oldiges, « Work in progress ».

banques commerciales et à l'office des postes. Cependant, le manque de familiarité des pauvres avec les institutions financières a permis aux fonctionnaires et élus locaux de continuer à jouer le rôle d'intermédiaires, ce qui a entretenu la corruption¹.

À l'initiative des états ou des districts et en collaboration avec des ONG locales ou nationales, des campagnes d'information ont également été lancées dans les villages, afin d'informer les bénéficiaires potentiels du montant légal des salaires. Un slogan disait par exemple « *pura kam pura dam* » [à travail complet rémunération complète]. Ce montant légal n'est pourtant qu'indicatif : la plupart des travailleurs sont payés à la tâche et non au jour et la définition exacte de la tâche à accomplir pour recevoir un salaire à taux plein relève donc *in fine* de l'administration locale.

Dans une enquête que nous avons menée au Rajasthan, 70 % des bénéficiaires savaient que le salaire légal était de 100 roupies par jour. Incapables de terminer la tâche exigée d'eux chaque jour, ils en recevaient eux-mêmes en moyenne 70. La différence avec le salaire facturé à l'État était relativement faible, de l'ordre de 10 roupies par jour. Ainsi, dans un contexte où les travailleurs sont bien informés de leurs droits, le vol des salaires se limite à une petite « commission » prélevée par l'administration.

Une seconde manière de détourner les fonds publics pour les fonctionnaires et élus locaux consiste à embaucher des « travailleurs fantômes » dont ils perçoivent ensuite les salaires. P. Niehaus et S. Sukhtankar ont enquêté en 2008 sur 1 499 ménages inscrits sur la liste officielle des bénéficiaires de l'emploi garanti en Orissa². Parmi eux, 12 % n'ont pu être trouvés dans les villages, 34 % ont été interviewés mais ont déclaré n'avoir pas bénéficié de l'emploi garanti.

1. Comme le montrent A. Adhikari et K. Bhatia, in R. Khera (dir), *The Battle for Employment Guarantee*).

2. Voir P. Niehaus et S. Sukhtankar, « Corruption dynamics : the golden goose effect » (2011).

Par comparaison avec l'invention pure et simple de bénéficiaires, la surfacturation de jours de travail pour des bénéficiaires existants semble moins exposée à des audits anticorruption mais elle suppose que les travailleurs ignorent cette pratique, ou l'acceptent. De ce point de vue, il est plus vraisemblable que les bénéficiaires acceptent que des jours de travail soient ajoutés en leur nom aux frais du contribuable plutôt qu'une partie de leurs salaires soit « prélevée » à leurs dépens.

Pour avoir une idée de l'ampleur du phénomène des travailleurs fantômes à l'échelle nationale, on peut comparer les jours de travail payés par l'État aux déclarations des ménages dans l'enquête NSS. Chaque membre des ménages interrogés déclare son activité jour par jour dans la semaine précédant l'entretien. L'échantillon étant représentatif, on peut en déduire le nombre de jours travaillés sur les chantiers publics par état, par an et par ménage rural.

Dans la mesure où il existe d'autres programmes de travaux publics, cette mesure surestime le nombre de jours travaillés dans le cadre de l'emploi garanti. Lorsque l'on compare cette mesure aux données officielles, on sous-estime donc l'ampleur de la corruption. Pourtant, la figure 4 révèle que, dans la plupart des états, le nombre de jours déclarés par les ménages est nettement inférieur au nombre de jours payés par l'État au titre de l'emploi garanti¹.

Le vol des salaires et les « travailleurs fantômes » peuvent être en principe combattus par des procédures d'audits administratifs, ou par la vigilance des citoyens au niveau local. Cependant, les citoyens ne disposent souvent pas de l'information nécessaire sur les versements de l'État à leur commune au titre de l'emploi garanti. Et les institutions politiques locales

1. Voir C. Imbert et J. Papp, « Estimating leakages in India's employment guarantee » (2011). Au Jarkhand (JK) et au Bihar (BR) la corruption est forte, mais l'emploi sur les chantiers publics est élevé grâce à d'autres programmes de construction d'infrastructures rurales tels que le Backward Regions Grant Fund.

ne leur permettent pas forcément de faire entendre leur voix contre leurs propres élus.

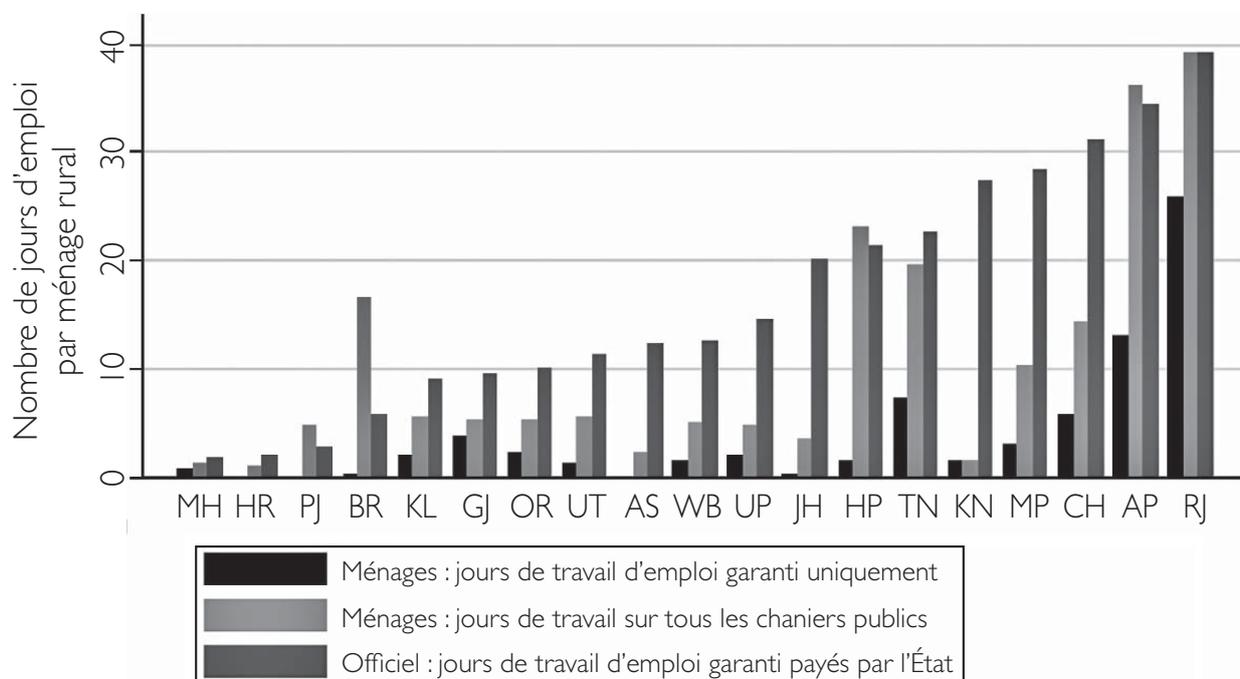


Figure 4 – L'emploi garanti dans les budgets officiels et dans les déclarations des ménages.

Source : Rapports officiels (MPR) pour les jours de travail budgétés. National Sample Survey Round 66 pour les jours de travail déclarés.

De nombreux dispositifs ont été mis en place pour faciliter le contrôle par les citoyens. Depuis 2006, les noms des bénéficiaires, les dates d'emploi et les montants versés sont disponibles sur Internet ; de nombreux états ont imposé l'affichage de ces informations sur les murs des villages. Parallèlement, des « audits sociaux » sont menés au moins une fois par an par l'administration, avec la coopération de membre de la société civile pour enregistrer les plaintes et régler les litiges.

À la limite, si les citoyens étaient capables de contrôler parfaitement les pouvoirs locaux, ils pourraient s'entendre avec l'administration pour déclarer des jours de travail fictifs et partager les salaires sans travailler. Cette situation de « collusion » supprime l'obligation de travail et transforme

l'emploi garanti en une simple aide sociale. En fonction du contrôle exercé par l'administration et du consensus local, cette « allocation » serait plus ou moins ciblée vers les ménages les plus pauvres.

Du point de vue du contribuable, la « collusion » est préférable aux autres formes de corruption, qui profitent uniquement aux bureaucrates et aux élus locaux. Cependant, l'obligation de travail perd alors tout son sens, et un simple transfert d'argent parviendrait au même résultat, à un coût administratif probablement plus faible. Notons enfin que si le phénomène de collusion existe certainement, il est difficile à mesurer pour les chercheurs, puisque les ménages eux-mêmes ont intérêt à le cacher.

Cette première partie a mis en évidence les limites de la politique d'emploi garanti à l'échelle nationale, liées surtout à la défaillance de l'administration et de la démocratie locale dans les états les plus pauvres. Il ne faudrait pourtant pas en conclure que cette politique est un échec : certains états ont réussi à engendrer massivement de l'emploi en limitant la corruption. Il semble que l'efficacité de l'emploi garanti suive une courbe en cloche : les états les plus riches n'ont pas besoin du programme, et les plus pauvres n'arrivent pas à en tirer profit. En gardant à l'esprit que la réalité de la garantie d'emploi varie grandement d'un état à l'autre, nous allons à présent étudier ses effets d'abord sur les bénéficiaires ensuite sur l'économie rurale.

2. Effet sur les bénéficiaires

En dépit de toutes les difficultés liées à sa mise en place, l'emploi garanti est l'un des programmes sociaux les plus importants que l'Inde ait connus. On est certes loin du droit imprescriptible à 100 jours de travail par ménage rural, mais dans cinq états (Andhra Pradesh, Chhattisgarh, Madhya Pradesh, Rajasthan et Tamil Nadu), le taux de participation des ménages est supérieur à 40 % (voir figure 1) et le nombre de jours de travail par ménage rural est supérieur à 20 (voir figure 4).

Dans les états où il est réellement mis en place, on s'attend donc à ce que l'emploi garanti apporte des améliorations considérables dans la vie des bénéficiaires. Dans cette partie, nous analysons l'impact direct du programme sur les bénéficiaires. Dans la partie suivante, nous verrons comment l'emploi garanti profite aux ménages de manière indirecte, à travers l'augmentation des salaires des moins qualifiés et la construction d'infrastructures publiques.

L'emploi garanti se différencie principalement de l'aide sociale classique en ce qu'il impose une obligation de travail aux bénéficiaires. Comme nous allons le voir, cette obligation permet en théorie aux ménages qui ont vraiment besoin de l'aide de l'État de s'autosélectionner, mais réduit aussi leurs possibilités de revenu dans le secteur privé. Une évaluation complète doit donc prendre en compte non seulement les bénéfices, mais aussi les coûts de la participation au programme.

LE *WORKFARE* EN THÉORIE

Afin d'évaluer le succès de l'emploi garanti, il faut bien comprendre ce qui le distingue d'autres types d'aide. Il existe de nombreux programmes antipauvreté en Inde comme la distribution de produits de première nécessité (Public Distribution System) ou la construction de logements (Indira Awas Jozna). Dans le cadre de ces programmes, la sélection des bénéficiaires repose sur les listes officielles des ménages sous le seuil de pauvreté (Below Poverty Line), que nous avons déjà évoquées.

À l'inverse, tous les ménages ruraux peuvent participer à l'emploi garanti, à condition que l'un de leur membre aille travailler sur les chantiers publics. Dans la littérature anglo-saxonne, on appelle ce type de programme *workfare* par opposition au *welfare*, qui désigne l'aide sociale classique. Le *workfare* a une longue histoire, des Poor Laws anglaises à la Public Works Administration de Roosevelt (voir Encadré 2), mais a par la suite progressivement disparu dans les pays développés.

Il est intéressant de remarquer que le *workfare* fait aujourd'hui flores dans les pays en développement alors qu'il a pratiquement disparu dans les pays développés. Une explication possible est que le *workfare* améliore le ciblage des prestations, dans un contexte où l'État n'observe pas les revenus des ménages. De surcroît, l'obligation de travailler pour les bénéficiaires impose un coût économique important, puisqu'ils doivent renoncer à toute autre activité. Le *workfare* est donc plus approprié dans des contextes où les pauvres manquent de possibilités d'emploi. Dans le même temps, l'obligation de travailler pour les bénéficiaires impose un coût économique important : le *welfare* est donc préférable lorsque les revenus sont observables.

On doit à T. Besley et S. Coate le cadre théorique standard pour comparer les programmes du type *workfare* et les programmes du type *welfare*¹. Ils considèrent successivement deux problèmes : un problème d'information (ou sélection adverse), lorsque les ménages riches se font passer pour pauvres, et un problème d'incitation (ou aléa moral), lorsque les ménages réduisent leur offre de travail et leurs revenus pour pouvoir être éligibles à l'aide sociale.

Dans un contexte où il est difficile pour l'État de vérifier le niveau de vie des ménages et où les possibilités d'enrichissement sont limitées, l'obligation de travailler pour recevoir l'aide sociale joue un double rôle. D'une part, seuls les « vrais pauvres » acceptent ces conditions et ont recours à l'aide sociale, ce qui améliore le ciblage de l'aide.

1. Voir T. Besley et S. Coate, « Workfare versus welfare : incentive arguments for work requirements in poverty alleviation programs » (1992).

ENCADRÉ 2***Workhouses* et *welfare-to-work*. Brève histoire de l'aide sociale sous condition de travail et des politiques d'emploi public à destination des pauvres dans les pays développés**

En Angleterre, la New Poor Law de 1834 abolit le système de charité publique dans les paroisses datant de l'ère élisabéthaine (Poor Law de 1598) et réserve l'aide sociale aux pauvres qui travaillent dans les workhouses. La critique de la charité publique par les économistes anglais, et en particulier par Malthus, inspire cette réforme : la charité encourage les pauvres à ne pas travailler et à faire plus d'enfants, et *in fine* augmente donc la pauvreté. L'objectif de la nouvelle loi est ainsi de réduire le recours à l'aide sociale en le rendant pénible et humiliant, idée notamment défendue par Jérémy Bentham¹. Ces dispositifs perdent de leur importance avec l'avènement de l'assurance sociale à la fin du XIX^e siècle, et les workhouses sont définitivement fermées en 1930.

Avec des motivations politiques diamétralement opposées, la Deuxième République française ouvre les Ateliers nationaux en février 1848, qui garantissent aux ouvriers parisiens de l'emploi public ou une indemnité de chômage. Les ouvriers sont employés pour des travaux de terrassement et la construction de lignes de chemin de fer. Cependant, la demande d'emploi dépassant de beaucoup les capacités des ateliers, la plupart des ouvriers participants bénéficient des allocations sans travailler. Les républicains modérés qui l'emportent aux législatives d'avril dénoncent un dispositif coûteux qui entretient des foyers d'agitation ouvrière et les font fermer le 21 juin, ce qui déclenche les émeutes parisiennes des journées de juin 1848.

1. Voir P. Spicker, *Stigma and Social Welfare* (2011).

Ces deux exemples illustrent l'ambiguïté des politiques d'emploi public qui se retrouve dans le programme d'emploi garanti indien. D'un côté l'obligation de travail est le gage donné aux citoyens et aux contribuables des classes moyennes que l'on ne paie pas les pauvres à ne rien faire. De l'autre, la garantie d'emploi est une avancée sociale qui améliore la condition des ouvriers et leur pouvoir de négociation sur le marché du travail. Il est significatif que Marx ait lui aussi critiqué le système de charité publique anglais d'avant 1834 au motif qu'il permettait aux employeurs de payer moins leurs ouvriers parce qu'ils recevaient l'aide de leur paroisse. *A contrario*, obliger les bénéficiaires de l'aide sociale à travailler pourrait permettre une augmentation des salaires.

En réponse à la crise de 1929, Roosevelt crée en 1933 un programme d'emploi public pour les chômeurs américains, la Works Progress Administration, qui garantit 30 heures (40 au maximum) de travail par semaine par ménage ; elle compte 3,5 millions de bénéficiaires en 1935. Les travailleurs de la WPA construisent essentiellement des infrastructures publiques, tels que routes, parcs, bâtiments officiels. Ces projets sont de plus petite taille que ceux de la Public Works Administration, le grand programme de construction d'infrastructure du New Deal, qui, lui, finance des entreprises privées. Ici encore, le parallèle avec l'emploi garanti indien est intéressant : la construction d'infrastructures directement productives est un objectif secondaire par rapport à la création d'emploi.

Disparus avec la guerre et le plein emploi, ces programmes ont réapparu simultanément dans les années 1980-1990 avec la poussée du chômage aux États-Unis, au Canada et en Australie (le fameux *Work for the Dole* « Travail pour les allocs »). Avec des degrés de généralité et de flexibilité variés, ces trois pays ont rendu les

allocations chômage ou l'aide sociale conditionnelles à une obligation de travail gratuit dans le secteur non marchand. Outre le ciblage des aides aux plus nécessiteux, l'objectif de ces politiques est de renforcer l'employabilité de personnes éloignées de l'emploi. Les évaluations de ces dispositifs trouvent en général peu d'effets positifs sur l'insertion des bénéficiaires, et concluent à la supériorité de programmes de formation¹.

Dans les années 2000, certains pays européens ont imité les pays anglo-saxons : les Pays-Bas en 2000 (Work First), l'Allemagne en 2005 avec les lois Hartz et le placement de 150 000 à 300 000 chômeurs de longue durée dans le secteur non marchand pour « un euro de l'heure » (*Ein Euro Job*). Enfin, le Royaume-Uni a mis en place en 2011 le Work Program qui, lui, faisait travailler gratuitement les chômeurs dans le secteur privé, principalement la grande distribution. Ce programme, discrédité dans l'opinion publique, a été arrêté en 2012 lorsque les partenaires privés y ont mis fin, pour protéger leur propre image. Deux cents ans après, l'obligation de travail garde ainsi son importance symbolique, malgré sa place aujourd'hui marginale dans les dispositifs sociaux.

1. Voir R. Crips et D. R. Fletcher, « A comparative review of workfare programmes in the United States, Canada and Australia » (2008).

D'autre part, les bénéficiaires qui travaillent sur les chantiers publics ont intérêt à rechercher d'autres activités plus rémunératrices dans le secteur privé.

Ainsi, pour que l'effet de sélection et l'effet d'incitation soient efficaces, il faut que les salaires versés dans un programme de *workfare* soient inférieurs, compte tenu de la quantité de travail demandée, aux possibilités de rémunération dans le secteur privé. En ce sens, il peut y avoir une contradiction entre la générosité d'un dispositif et son efficacité : l'augmentation des salaires de l'emploi garanti du Maharashtra dans les années 1990 a compromis son fonctionnement¹.

L'imposition d'une obligation de travail, si elle améliore le ciblage de l'aide, a aussi un coût d'opportunité, puisque les bénéficiaires doivent renoncer temporairement à leur activité dans le secteur privé. Dans les zones rurales, où la recherche d'emploi, saisonnier ou permanent, implique souvent de migrer, l'obligation de travail imposée aux bénéficiaires peut même se révéler contre-productive sur le long terme, en augmentant la dépendance à l'égard de l'aide sociale.

Cependant, une analyse purement statique des effets de la garantie d'emploi, passe à côté de sa dimension assurancielle, et des bénéfices qu'elle apporte. Les ménages les plus pauvres sont exposés à de nombreux risques, dont ils ne peuvent se protéger qu'en mettant en place des stratégies de prévention et de gestion du risque particulièrement coûteuses². Un dispositif d'assurance sociale, tel que l'emploi garanti, pourrait donc aider les ménages pauvres à stabiliser leurs revenus.

1. Voir Ravallion *et al.*, « Does Maharashtra's employment guarantee scheme guarantee employment ? Effects of the 1988 wage increase » (1993).

2. Les obstacles au développement de l'assurance privée pour les ménages pauvres sont nombreux et ne tiennent pas seulement au problème classique d'asymétrie d'information (voir S. Cole *et al.*, « Barriers to household risk management : evidence from India », 2012).

Par exemple, afin de réduire leur exposition à la variabilité des précipitations dans le secteur agricole, les ménages ruraux des pays en développement investissent souvent dans plusieurs secteurs. Mais du fait de manque de capital, leurs entreprises sont souvent de petite taille, et dégagent peu de profit. Leur donner une garantie d'emploi pourrait leur permettre de se spécialiser dans une seule activité, potentiellement plus risquée, et d'augmenter leurs revenus¹.

Ou encore, lorsqu'un membre de la famille tombe malade ou meurt, les ménages pauvres peuvent souvent compter sur la solidarité de leurs réseaux sociaux, que ce soit la famille, la caste, ou le village. Cette solidarité est cependant coûteuse, puisque les normes de réciprocité peuvent par la suite obliger un ménage à redistribuer ses revenus plutôt qu'épargner ou investir. En se substituant aux mécanismes de solidarité traditionnels, un mécanisme d'assurance publique dénouerait ces contraintes².

Enfin, l'auto-assurance et la solidarité peuvent être impuissantes face à des chocs qui affectent tous les ménages en même temps (comme une sécheresse). Dans ces situations les ménages se voient contraints à des stratégies de survie qui compromettent leur richesse à long terme. Par exemple, ils augmentent leur offre de travail en retirant les enfants de l'école ou vendent leurs animaux de trait. Malheureusement, comme tous les ménages offrent leur travail et vendent leur capital au même moment, salaires et prix de marché chutent, ce qui aggrave la situation.

1. M. Bianchi et M. Bobba (« Liquidity, risk, and occupational choices », 2012) montrent que l'argent donné par le programme *OPPORTUNIDADES* aux ménages mexicains qui scolarisent leurs enfants encourage la prise de risque dans leur choix d'activité.

2. S. Gulesci (« Labor-tying and poverty in a rural economy : evidence from Bangladesh », 2012) montre qu'à la faveur d'un programme d'aide à la création d'entreprise au Bangladesh, les travailleurs agricoles rompent leur contrat d'exclusivité avec un seul employeur (*tied labor*).

Ainsi, à travers l'obligation de travail l'emploi garanti comporte une dimension d'autosélection – seuls les ménages qui ont besoin d'aide en demandent – et une dimension d'assurance – les ménages demandent de l'aide lorsqu'ils en ont besoin. Comme nous allons le voir maintenant ces avantages ont été largement compromis par la manière dont le programme a été mis en place en pratique, le rapprochant d'un dispositif classique où l'administration distribue l'aide sociale.

AUTOSÉLECTION ET RATIONNEMENT DE LA DEMANDE

Les créateurs de l'emploi garanti l'ont pensé comme un programme « guidé par la demande » (*demand driven*), où les ménages feraient valoir leur droit à 100 jours d'emploi quand il leur plairait. Malheureusement, comme nous l'avons montré dans la partie précédente, l'administration s'est révélée incapable de satisfaire toute la demande d'emploi. En pratique cela implique que l'offre prime sur la demande. Dans son rapport sur la protection sociale en Inde, la Banque mondiale dresse le constat suivant :

En pratique, très peu de gens qui ont une carte de travail demandent officiellement un emploi, alors que la majorité a tendance à attendre passivement qu'on le lui donne. Dans le même temps il semble que la demande d'emploi latente soit considérable : tous les gens qui demandent un emploi n'en reçoivent pas et même ceux qui en ont voudraient être employés plus longtemps. (World Bank, 2011, c'est nous qui traduisons)

Dans le cadre théorique que nous venons d'exposer, le mécanisme d'autosélection repose sur la faible attractivité du programme de *workfare*, c'est-à-dire sur la pénibilité du travail et la faiblesse des salaires. En ce qui concerne la pénibilité, il est indubitable que les tâches imposées aux bénéficiaires sont harassantes. Au Rajasthan, les hommes et les femmes sur la photographie ci-après s'échinent à des travaux de terrassement, de 8 heures du matin à 2 heures de l'après-midi.



Un chantier de l'emploi garanti au Rajasthan, juillet 2009.

Cependant, ces travaux sont comparables aux tâches manuelles accomplies dans l'agriculture, les mines ou la construction, secteurs dans lesquels les horaires sont probablement plus longs et la supervision exercée par les employeurs plus étroite. De plus, le salaire déclaré par les employés des chantiers publics est sensiblement supérieur à celui du travail non qualifié dans le secteur privé : la différence était en moyenne de 12 % en 2008 d'après l'enquête NSS¹.

La décision de fixer des salaires « minimum » hauts pour l'emploi garanti a été motivée par des considérations politiques plus générales de

1. Voir C. Imbert et J. Papp, « Estimating leakages in India's employment guarantee (2013).

régulation du marché du travail rural que nous analyserons plus loin. Mais elle a dans le même temps rendu l'emploi garanti attractif pour une plus large part de la population et donc affaibli la capacité du programme à se cibler « de lui-même », par l'autosélection des ménages les plus pauvres.

L'enquête NSS de 2009-2010 permet de mesurer la demande d'emploi garanti en fonction de la richesse du ménage. Le résultat est présenté à la figure 5, où les ménages sont classés par percentile en fonction de leur consommation par tête. On observe bien un mécanisme d'autosélection, puisque les ménages les plus pauvres sont les plus nombreux (60 %) à désirer bénéficier de l'emploi garanti. Pour autant, le programme n'attire pas que les seuls ménages pauvres, puisqu'une part significative des ménages les plus riches (20 %) se dit prête à travailler.

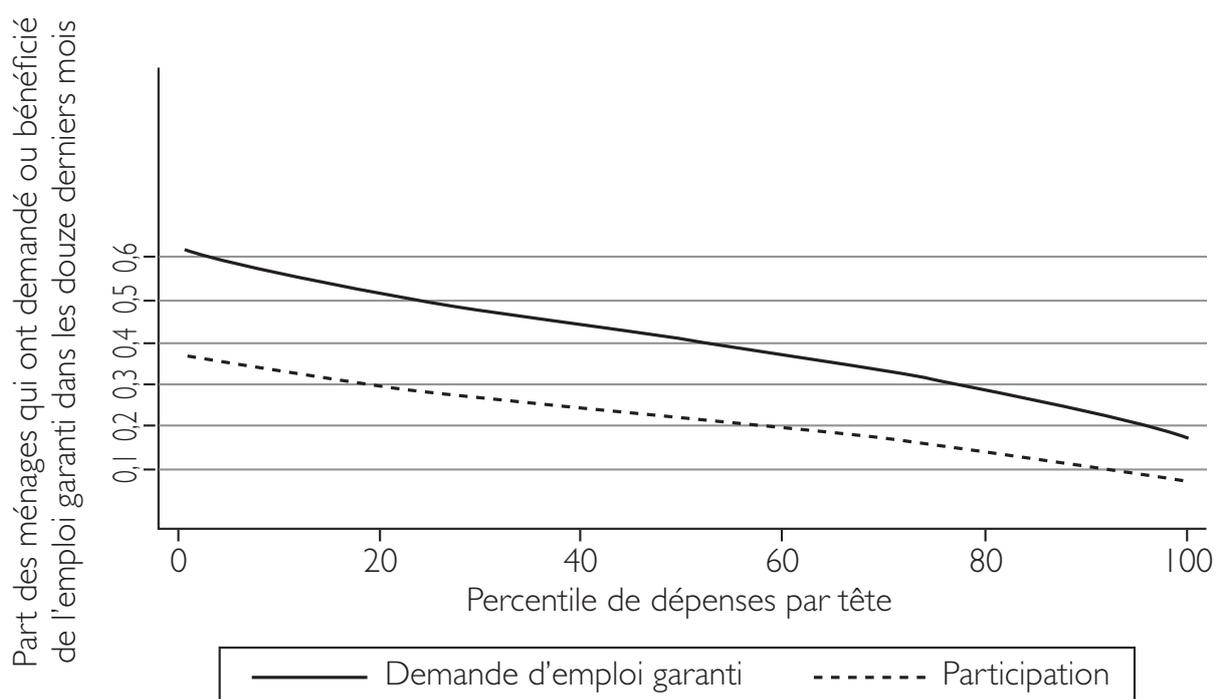


Figure 5 – Demande d'emploi des ménages et participation en fonction de la richesse.

Source: National Sample Survey Round 66 .

Les dépenses sont déflatées par l'indice des prix à la consommation pour les travailleurs agricoles dans chaque État (Latour Bureau).

Malheureusement, comme nous l'avons observé dans la partie précédente, dans les états les plus pauvres, l'offre d'emploi garanti est loin de satisfaire toute la demande. Par conséquent, la qualité du ciblage du programme vers les plus pauvres dépend autant *in fine* de la décision de l'administration qui le met en place (de sa *règle de rationnement*) que de son attractivité relative auprès de différents types de ménages. On pourrait craindre un phénomène de « capture » au profit des ménages plus riches.

De ce point de vue, les données NSS 2009-2010 apportent des conclusions relativement positives. Certes, le taux de participation chez les ménages les plus pauvres est nettement inférieur à la demande, de l'ordre de 40 % (figure 5). Mais ce taux décroît régulièrement avec le niveau de richesse de sorte qu'à l'échelle nationale, l'emploi garanti semble effectivement cibler les ménages qui en ont le plus besoin. Le taux de participation chez les plus riches est d'environ 10 %.

La figure 6 sépare dans le ciblage ce qui est dû à l'attractivité (différentiel de demande) et ce qui est dû à la règle de rationnement. La probabilité de bénéficier de l'emploi garanti pour chaque ménage qui déclare vouloir y participer en fonction du niveau de richesse est plus forte pour les plus pauvres (56 %) que pour les plus riches (44 %). La règle de rationnement semble donc favorable aux pauvres, même si la différence entre riches et pauvres reste relativement faible.

L'évaluation finale de la qualité du ciblage de l'emploi garanti dépend du référentiel : le programme ne profite pas qu'aux pauvres, mais en dépit de l'arbitraire des gouvernements locaux et du risque de leur capture par les ménages les plus riches, il parvient à bénéficier surtout aux pauvres. P. Dutta *et al.* tirent la même conclusion d'une enquête de la Banque mondiale sur l'état du Bihar, état où le rationnement, l'influence des élites locales et la corruption sont pourtant plus élevés qu'ailleurs¹.

1. Voir P. Dutta *et al.*, « Does India's employment guarantee scheme guarantee employment ? ».

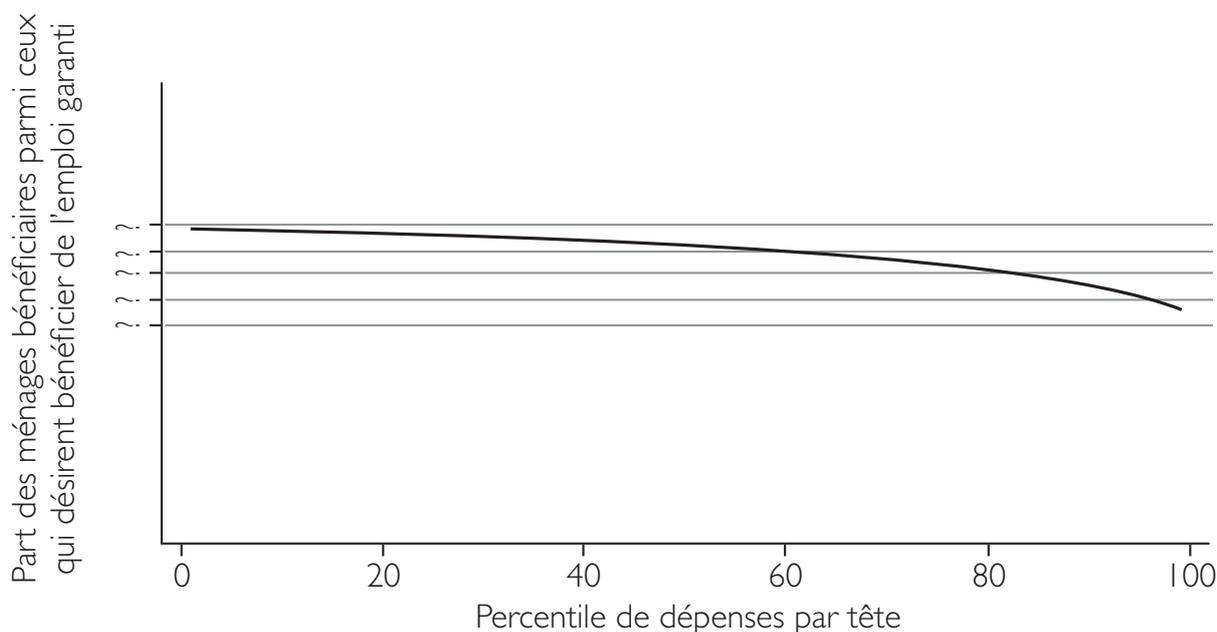


Figure 6 – Proportion de demande satisfaite en fonction de la richesse des ménages.

Source : National Sample Survey 2009-2010 .

Les dépenses sont déflatées par l'indice des prix à la consommation pour les travailleurs agricoles dans chaque État (Latour Bureau).

Afin de jouer son rôle d'assurance sociale, l'emploi garanti doit offrir une source de revenu aux ménages lorsqu'ils en ont le plus besoin. Or la saison morte de l'agriculture, entre février et juin, est une saison où les ménages ruraux ont moins de possibilités de travailler. Cela explique pourquoi les ménages pauvres ont souvent trop peu de ressources financières pour subvenir à leurs besoins (y compris la nourriture) pendant les mois de juillet et août, lorsque le travail des champs reprend.

Lorsque l'on regarde globalement les variations de l'emploi garanti au cours de l'année, il semble parfaitement s'adapter aux besoins saisonniers. La figure 7 montre la saisonnalité caractéristique de l'emploi garanti avec la plus grande partie des jours d'emploi créée les six premiers mois de l'année. On voit aussi la différence de taille entre les cinq états « phares » du programme (Andhra, Chattisgarh, Madhya, Rajasthan et Tamil Nadu) et le reste de l'Inde.

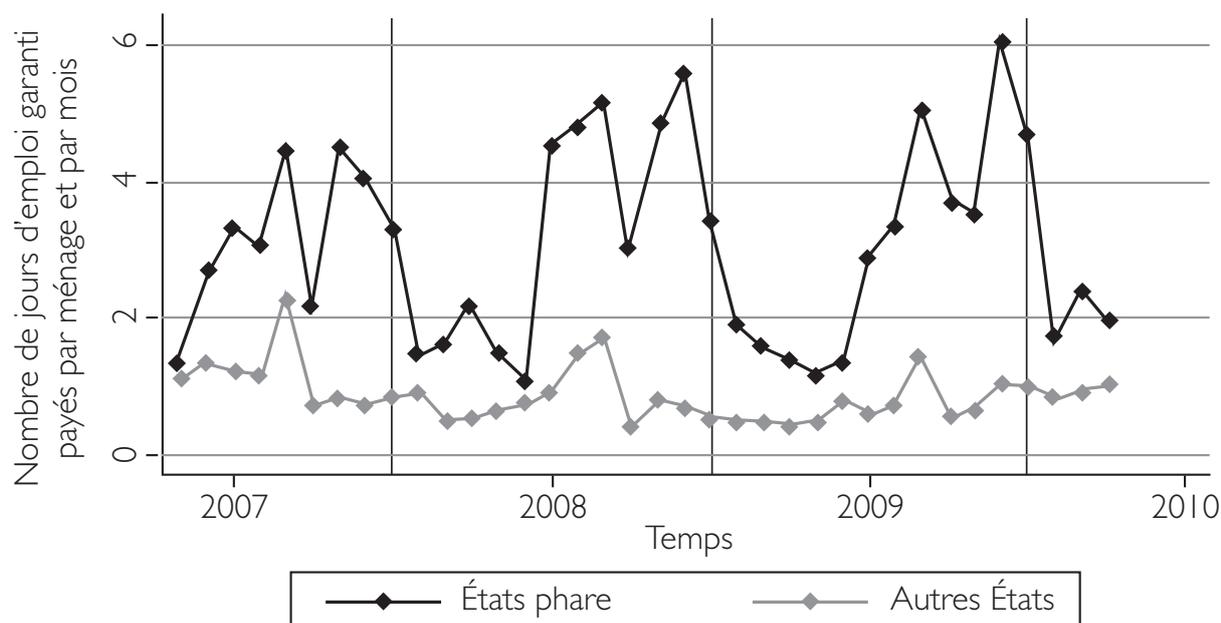


Figure 7 – La saisonnalité de l’emploi garanti dans les états phare et dans le reste de l’Inde.

Les lignes verticales marquent le 1er juillet de chaque année, début de la mousson.

Source : Rapports officiels sur les dépenses de l’emploi ganratni (Monthly Progress Report).

Les états phares sont l’Andhra Pradesh, le Chattisgarh, le Madhya Pradesh, le Rajasthan et la Tamil Nadu .

Cependant, ce sont ici encore des facteurs d’offre plus que de demande qui expliquent que les jours d’emploi garanti soient concentrés sur le début de l’année. En effet, l’administration de la plupart des états a adopté la pratique de fermer les chantiers publics au moment de la mousson pour ne les rouvrir qu’en décembre. Ainsi, les ménages qui subissent un choc, individuel ou collectif et désireraient bénéficier de l’emploi garanti de septembre à novembre, ne peuvent pas le faire.

Ces éléments conduisent à relativiser les potentiels bénéfiques assurantiels de l’emploi garanti, puisque l’offre d’emploi impose son rythme à la demande. De la même manière que la qualité du ciblage dépend de la règle de rationnement adoptée par les autorités, la qualité de l’assurance sociale offerte dépend de la réactivité de l’administration et des élus aux besoins des ménages. La réponse aux chocs collectifs (mauvaise mousson) est sans doute meilleure qu’aux chocs individuels.

QUELS EFFETS SUR LES BÉNÉFICIAIRES ?

Une manière simple de connaître l'impact du programme sur les bénéficiaires est de les interroger. J. Drèze et R. Khera ont mené une enquête sur un échantillon de bénéficiaires dans six états de l'Inde du Nord¹. 50 % des bénéficiaires déclarent que l'emploi garanti a apporté des changements importants dans leur vie. 69 % déclarent qu'il leur a permis d'éviter d'avoir faim, 59 % d'éviter de migrer, 38 % d'envoyer les enfants à l'école, 32 % de rembourser leurs dettes.

Ces résultats sont certes encourageants, mais ils proviennent de déclarations potentiellement biaisées, si les bénéficiaires tentent de satisfaire les enquêteurs par des réponses positives². Ils appellent une évaluation rigoureuse des effets de l'emploi garanti pour répondre aux questions suivantes : Comment les bénéficiaires sont-ils sélectionnés ? Quelle aurait été leur situation s'ils n'avaient pas participé au programme ? Un programme d'aide sociale classique, telle que la distribution de nourriture ou d'argent aux plus pauvres, n'aurait-il pas été plus efficace ?

Afin d'évaluer les bénéfices de l'emploi garanti pour les ménages participants, il faut comparer leur situation présente à ce qu'elle aurait été s'ils n'avaient pas participé : il faut disposer d'un contrefactuel. Le contrefactuel le plus immédiat est le groupe des ménages qui vivent dans le même village mais ne participent pas au programme. C'est la méthode utilisée par G. Datt et M. Ravallion pour évaluer les effets d'un autre programme d'emploi garanti au Maharashtra³.

1. Voir J. Drèze et R. Khera, *The Battle for Employment Guarantee*.

2. Jean Drèze et Reetika Khera, comme la plupart des volontaires qui ont contribué à cette enquête, sont à la fois chercheurs et militants et se sont engagés en faveur de l'emploi garanti depuis sa création.

3. Voir G. Datt et M. Ravallion, « Transfer benefits from public-works employment : evidence for rural India » (1994).

Malheureusement, le processus de sélection des bénéficiaires implique justement que les ménages qui participent au programme ne sont pas les mêmes que ceux qui n'y participent pas. Il faut donc trouver parmi les non-bénéficiaires ceux qui ressemblent le plus aux bénéficiaires (en termes de revenu, de composition du ménage, etc.). Parmi eux les non-bénéficiaires « involontaires », *i.e.* victimes du rationnement, constituent un groupe de comparaison particulièrement intéressant.

S. Ravi et M. Engler réalisent cet exercice à partir d'une enquête longitudinale de 1 066 ménages dans l'état de l'Andhra Pradesh, l'un des états phares où l'emploi garanti fonctionne le mieux¹. Ils montrent que l'emploi garanti augmente la consommation des ménages, et en particulier celle de nourriture : augmentation de 6 % en moyenne, 15 % pour le groupe le plus pauvre. D'après les auteurs, l'emploi garanti permet ainsi de réduire le taux de pauvreté de 44 % à 37 %.

Ces résultats sont encourageants, mais ne peuvent sans doute pas être généralisés à l'ensemble de l'Inde. Au Bihar, où l'emploi garanti est bien moins développé qu'en Andhra Pradesh, P. Dutta *et al.* estiment que l'emploi garanti a réduit la pauvreté de 1 % seulement². Ces estimations se fondent sur une enquête de 3 000 ménages représentatifs du Bihar. Ces auteurs soulignent que l'emploi garanti est très loin de son potentiel impact.

Même si la manière dont le programme fonctionne en pratique suggère qu'ils sont probablement faibles, les effets bénéfiques de l'emploi garanti en tant qu'assurance sociale ne sont pas nécessairement négligeables. Ils semblent en tout cas être bien réels dans leur dimension psychologique :

1. Voir S. Ravi et M. Engler, « Workfare in low income countries : an effective way to fight poverty » (2009).

2. Voir P. Dutta *et al.*, « Does India's employment guarantee scheme guarantee employment ? ».

S. Ravi et M. Engler montrent ainsi que les épisodes récents de stress ou d'angoisse sont moins fréquents chez les bénéficiaires de l'emploi garanti¹.

En principe, les gains de consommation mesurés par S. Ravi et M. Engler découlent à la fois de l'effet du revenu additionnel tiré de la participation au programme et des effets d'assurance². Ces derniers effets sont cependant difficiles à mettre en évidence en tant que tels. Il faut pour cela observer des changements dans les comportements de prévention et de gestion des risques, qui se développent dans le long terme et se révèlent surtout au moment des chocs.

L'une des seules études à ce sujet porte sur la migration. Grâce à une enquête menée dans le sud du Rajasthan, J. Papp montre que les migrants saisonniers ont une probabilité supérieure à la moyenne de participer à l'emploi garanti, malgré les salaires bien plus élevés versés par les employeurs dans leurs régions de destination³. Il trouve également qu'une proportion importante d'entre eux voudrait travailler plus sur les chantiers publics si on leur en donnait l'occasion.

La première conclusion de cette étude est que la migration saisonnière de travail est très coûteuse pour les ménages, et reflète un manque cruel de possibilités d'emploi dans la saison morte de l'agriculture. La seconde est que la mise en place de l'emploi garanti a dû considérablement réduire la migration. Parmi les travailleurs interrogés, 34 % ont migré, 12 % ont migré et participé à l'emploi garanti et 8 % ont bénéficié du programme et déclarent qu'ils auraient migré sans cela.

Enfin, il est important de rappeler qu'analyser l'effet du programme en termes de consommation seulement exclut d'autres dimensions du bien-être individuel, comme par exemple la satisfaction au travail. A. Lagrange

1. Voir S. Ravi et M. Engler, « Workfare in low income countries : an effective way to fight poverty ».

2. *Ibid.*

3. Voir J. Papp, « Seasonal rural to urban migration and workfare programs » (2011).

et M. Ravallion soulignent que si l'emploi garanti permet, certes, aux bénéficiaires de gagner et consommer plus, il les oblige également à faire un travail manuel pénible sur les chantiers publics, plutôt que de travailler sur l'exploitation familiale¹.

En utilisant des données NSS 2009-2010 sur l'emploi manuel non qualifié dans le secteur privé et en faisant l'hypothèse que le type de travail est comparable à celui demandé aux bénéficiaires de l'emploi garanti, A. Lagrange et M. Ravallion évaluent la pénibilité liée à l'obligation de travail. Ils montrent que prendre en compte la pénibilité du travail diminue l'effet estimé du programme sur la pauvreté, par rapport à une analyse en termes de gains de consommation.

Ainsi, les études existantes suggèrent que l'emploi garanti a réussi à cibler les ménages les plus pauvres et à améliorer significativement leur existence. En particulier, l'offre d'emploi public pendant la saison sèche de l'agriculture évite en partie aux ménages d'avoir à recourir à la migration saisonnière pour pallier l'absence de revenus. Ce résultat est remarquable, étant donné les nombreux défauts de sa mise en application et du rationnement de la demande.

Pour autant, l'opportunité du choix d'un programme d'emploi garanti pour réduire la pauvreté plutôt qu'un simple transfert qui n'imposerait pas d'obligation de travail, peut être mise en doute. Nous avons vu dans cette partie que l'obligation de travail permet de mieux cibler les plus pauvres, mais elle leur impose également un travail pénible et le sacrifice d'autres sources de revenu. Pour conclure sur ce point, il nous faut prendre en compte les bénéfices et les coûts de l'emploi garanti pour l'économie rurale dans son ensemble, que nous abordons dans la partie suivante.

1. Voir A. Lagrange et M. Ravallion, « Evaluating workfare when work is unpleasant : evidence for India's national rural employment guarantee scheme » (2012).

3. Impact sur l'économie rurale

Le choix politique de l'emploi garanti dépasse le souci de cibler et d'aider les seuls bénéficiaires. L'objectif est également d'améliorer la situation de tous les ménages ruraux, qu'ils participent ou non au programme, et de développer l'économie rurale dans son ensemble :

La loi sur l'emploi garanti est la législation la plus importante de notre temps à de nombreux égards. Pour la première fois, les communautés rurales se voient offrir non seulement un programme de développement mais un régime de droits. La loi permettra aussi de libérer le potentiel des pauvres ruraux pour contribuer à la transformation de leur environnement. Ce faisant elle accélérera la croissance de l'économie rurale.

(Manmohan Singh, Premier ministre indien, discours pour le lancement de l'emploi garanti en Andhra Pradesh, le 2 février 2006, c'est nous qui traduisons).

On peut analyser l'effet de l'emploi garanti sur l'économie rurale à travers deux mécanismes distincts. D'une part les chantiers publics font concurrence au secteur privé pour l'embauche des travailleurs les moins qualifiés, ce qui provoque une augmentation de leurs salaires et une baisse de l'emploi privé. D'autre part, le programme crée de nouvelles infrastructures publiques, qui, à long terme, devraient augmenter la productivité du secteur privé et ainsi favoriser le développement économique.

Après avoir donné quelques éléments de réflexion théorique sur ces mécanismes, nous verrons quelle est leur importance en pratique. Nous présenterons notamment les résultats de notre étude qui porte sur l'impact de l'emploi garanti sur les salaires des travailleurs non qualifiés dans le secteur privé¹. Nous explorerons ensuite quelques pistes pour évaluer les effets du programme sur l'économie rurale dans son ensemble, et en particulier sur la production et les prix agricoles.

1. Voir C. Imbert et J. Papp, « Labor market effects of social programs : evidence from India's employment guarantee » (2013).

LA THÉORIE : EFFET D'ÉVICTION ET EXTERNALITÉS

En Inde rurale, le travail salarié représente une part importante des revenus des ménages en dessous du seuil de pauvreté : 40 % en 2005 (voir Encadré I, *supra*, p. 15). Augmenter les salaires pourrait être une politique efficace contre la pauvreté, si le gouvernement pouvait directement influencer le niveau des salaires. Malheureusement, l'économie rurale est complètement informelle et les salaires minimums légaux fixés par les états ne sont jamais respectés. Mais, en embauchant les travailleurs non qualifiés au salaire minimum, l'emploi garanti exerce indirectement une pression sur leurs salaires dans le privé.

Cet effet redistributif n'est cependant pas sans coût économique : en embauchant des travailleurs, l'emploi garanti fait directement concurrence au secteur privé ; il a un effet dit d'éviction sur l'emploi privé non qualifié. L'effet d'éviction peut être plus ou moins important, en fonction de la tension sur le marché du travail : on s'attend à ce que l'effet soit moins fort lorsque l'économie rurale est en sous-emploi. Il peut aussi être compensé par des bénéfices futurs que le secteur privé tirerait des infrastructures publiques, qui devraient favoriser la croissance et l'emploi sur le long terme.

Supposons que l'emploi garanti offre un certain nombre X de jours de travail. En principe, ce devrait être 100 jours par ménage par an, mais nous avons vu qu'en pratique l'offre d'emploi public était bien inférieure. Nous faisons aussi l'hypothèse que ces jours de travail sont payés à un salaire supérieur à celui du marché, ce qui implique que les travailleurs vont toujours prendre l'intégralité des X jours d'emploi garanti qui leur sont offerts.

La figure 8 illustre l'effet de l'emploi garanti sur un marché du travail concurrentiel. L'emploi garanti diminue la quantité de travail offerte au secteur privé de X , ce qui diminue d'autant l'emploi privé – les économistes parlent d'effet d'éviction – et augmente les salaires de ΔW . La hausse des salaires est obtenue au prix d'une distorsion de l'équilibre de marché du

travail et sans gain d'emploi au total, puisque la baisse de l'emploi privé compense l'emploi public créé¹.

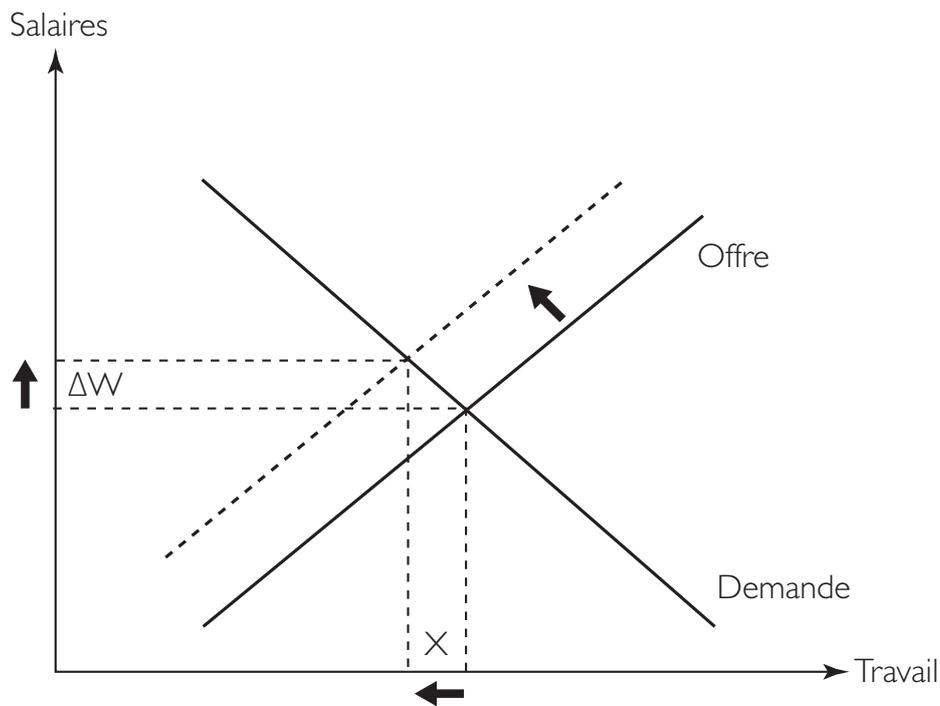


Figure 8 – Effet de l'emploi garanti sur les salaires et l'emploi privés, dans un marché du travail parfaitement concurrentiel.

L'importance de l'effet d'éviction dépend de l'équilibre qui prévaut sur le marché du travail. Il semble peu réaliste de supposer que l'Inde rurale, surtout pendant la saison morte de l'agriculture, est en plein emploi. L'emploi garanti est précisément censé apporter du revenu aux travailleurs en surnombre sur l'exploitation familiale et qui ne trouvent pas de travail dans la ville voisine. Si l'emploi garanti embauche des chômeurs ou des travailleurs surnuméraires à la ferme, l'emploi privé diminue de moins que X, et l'emploi privé sacrifié vaut moins que le salaire de marché.

1. Voir M. Ravallion, « Market responses to anti-hunger policies : effects on wages, prices and employment » (1987).

Amab Basu, l'un des promoteurs de l'emploi garanti, a même défendu l'hypothèse selon laquelle les employeurs privés domineraient le marché du travail rural et fixeraient l'emploi et le salaire à leur avantage. En leur faisant concurrence, l'emploi garanti permettrait alors d'augmenter à la fois les salaires et l'emploi privé¹. Mais cette théorie *ad hoc* ne s'accorde pas avec les études empiriques ; en première approximation, le marché du travail rural semble concurrentiel.

L'intervention de l'État sur le marché du travail introduit un coût supplémentaire pour les employeurs, *via* la hausse des salaires. Dans un cadre standard, si le marché du travail est compétitif, cette intervention est source d'inefficacité, c'est-à-dire que son coût est supérieur aux bénéfices reçus par les travailleurs. En supposant qu'un système de taxe (sur les employeurs) et de transferts (pour les salariés) soit faisable, il serait préférable du point de vue de l'efficacité économique.

Cependant, même si l'emploi garanti impose un coût pour les employeurs et l'économie à court terme, ses défenseurs soulignent qu'il bénéficie à l'économie sur le long terme. En effet, à travers la construction d'infrastructures, le programme devrait avoir un effet multiplicateur sur la production privée. La construction de canaux d'irrigation développe la productivité agricole, les routes facilitent l'accès au marché pour les producteurs locaux, les digues protègent les cultures des inondations.

L'utilisation de chantiers publics pour (re)lancer l'économie est une mesure typique de politique économique. Son histoire remonte au moins aux politiques adoptées par les pays développés pour sortir de la crise de 1929, avec notamment la Public Works Administration, pièce essentielle du New Deal de F. D. Roosevelt². Plutôt que de relancer une économie

1. A. Basu *et al.*, *A theory of employment guarantees : contestability, credibility and distributional concerns* » (2009).

2. Rappelons que Manmohan Singh, économiste de formation, aime à se présenter comme keynésien.

industrialisée en crise, il s'agit ici de donner un *big push* à une économie rurale peu développée, où les possibilités de production et d'emploi sont particulièrement rares pendant la saison morte de l'agriculture.

Ainsi, selon ses partisans, une politique de grands travaux met à profit des capacités productives sous-exploitées dans le secteur privé. Les travailleurs ruraux sont contraints au sous-emploi par les défaillances de marché, celles du marché du travail (salaires trop bas) ou du crédit (manque d'investissement). Un programme d'emploi garanti permettrait donc d'utiliser la main-d'œuvre pour la construction d'infrastructures qui elles-mêmes encourageraient l'investissement privé.

Enfin, l'emploi garanti peut profiter, du moins en théorie, à l'économie rurale à travers sa dimension d'assurance sociale. En effet, il rend moins utiles des comportements de prévention du risque comme ceux que nous avons évoqués dans la partie précédente : sous-investissement, diversification excessive des activités. L'assurance offerte par l'emploi garanti peut encourager des investissements plus risqués mais plus productifs, et faciliter le développement de l'économie dans son ensemble.

EFFET SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL

La concurrence pour la main-d'œuvre non qualifiée entre l'emploi garanti et les employeurs privés est bien réelle. Ses opposants ont tout de suite souligné les risques que faisait peser le programme sur les petites entreprises et les exploitations agricoles : sur le blog indien *Live Mint*, H. Gupta dénonce ainsi la création du « plus grand syndicat public du monde »¹. Dans l'état de l'Andhra Pradesh, les agriculteurs ont protesté contre la réouverture des chantiers de l'emploi garanti après la mousson pendant la saison agricole, qui s'étend de septembre à décembre environ².

1. H. Gupta, « The biggest public union in the world ? », *India Real Time*, 14 janvier 2011.
2. Association for Indian Development, « Key observations on NREGA work in Andhra Pradesh » (2009).

De fait, à l'échelle de l'Inde, l'emploi garanti a été mis en place de manière à éviter de faire concurrence au pic de l'emploi agricole. Il n'en concurrence pas moins les activités économiques de la saison morte de l'agriculture. C'est le cas de la construction, des mines et de l'industrie, qui captent habituellement la main-d'œuvre saisonnière, comme le montre l'enquête de D. Coffey, J. Papp et D. Spears au sud du Rajasthan¹. À cela s'ajoute des migrations de longue distance vers les grands centres industriels (Bombay), les zones agricoles tempérées (Himachal Pradesh) ou irriguées (Punjab).

Dans C. Imbert et J. Papp, nous utilisons la mise en place graduelle de l'emploi garanti pour évaluer son effet sur l'emploi dans le secteur privé². Nous comparons l'évolution du nombre de jours de travail par adulte non qualifié entre 2006 et 2008 dans les districts prioritaires et dans les districts qui ne bénéficient pas encore du programme. Nous considérons comme emploi privé tout travail salarié, indépendant et domestique. Ainsi défini, nous trouvons que l'emploi privé diminue un pour un avec l'emploi garanti : une baisse de l'ordre de 1,6 % en moyenne, 4 % dans les états phare, qui créent le plus d'emploi public (voir figure 7)³.

De manière surprenante, la proportion de jours où les enquêtés étaient disponibles pour travailler mais ne trouvaient pas d'emploi (6 %) ne diminue pas avec l'introduction de l'emploi garanti. Plusieurs phénomènes peuvent l'expliquer. D'une part, il est possible que des travailleurs qui déclaraient travailler sur leur ferme se considèrent désormais comme chômeurs avec l'avènement de la garantie d'emploi. D'autre part, il existe

1. D. Coffey, J. Papp et D. Spears, « Dual economies or dual livelihoods ? Short term migration from rural India and non-agricultural employment » (2012).

2. Voir C. Imbert et J. Papp, « Labor market effects of social programs : evidence from India's employment guarantee » (2013).

3. Les enquêtes NSS ne couvrent pas un échantillon suffisamment grand pour que l'on puisse estimer un effet sur la migration. L'enquête de J. Papp (voir *supra*, note 3, p. 47) suggère que cet effet peut être fort localement.

peut-être une part de chômage qui est liée à la recherche d'emploi dans le secteur privé et que le programme ne peut résorber¹.

Afin d'évaluer l'effet de l'emploi garanti sur le marché du travail, on ne peut se contenter de comparer bénéficiaires et non-bénéficiaires du programme dans un même village, puisque tous les travailleurs sont concernés, qu'ils soient ou non bénéficiaires. La prise en compte des effets d'équilibre, souvent négligés par la littérature économique, nécessite de pouvoir comparer des régions qui bénéficient du programme et d'autres dans lesquelles il n'est pas encore mis en œuvre.

Toujours en comparant les districts prioritaires avec le reste des districts indiens au cours du temps, nous avons estimé l'effet de l'emploi garanti sur les salaires². Nous trouvons que les salaires des travailleurs non qualifiés ont augmenté d'environ 4,5 % avec la mise en place de l'emploi garanti. Outre notre étude, cet effet est confirmé par deux autres articles qui utilisent des méthodes et des données différentes³. Les salaires des femmes semblent augmenter plus vite, comblant ainsi une part de leur retard sur ceux des hommes.

La difficulté de cette stratégie vient du fait que les districts prioritaires sont par construction différents des autres : parmi d'autres critères, ils ont des salaires agricoles plus faibles. Ainsi, on pourrait attribuer au programme une augmentation relative des salaires qui ne serait due qu'à un rattrapage avec les districts les plus riches. À l'appui de nos résultats, nous montrons qu'aucun rattrapage n'est visible avant l'emploi garanti (2000-2005) et que,

1. Un travailleur qui quitte son village pour chercher du travail dans la ville la plus proche et ne trouve pas d'emploi ne peut revenir immédiatement pour travailler sur les chantiers de l'emploi garanti.

2. Voir C. Imbert et J. Papp, « Labor market effects of social programs : evidence from India's employment guarantee ».

3. Voir M. Azam, « The impact of Indian job guarantee scheme on labor market outcomes : evidence from a natural experiment » (2011) ; E. Berg *et al.*, « Can rural public works affect agricultural wages ? Evidence from India » (2012).

compte tenu de leurs caractéristiques, les districts prioritaires devraient connaître une croissance *plus faible* des salaires.

La hausse des salaires a des effets redistributifs forts. Dans l'Inde rurale, la plupart des ménages emploient des salariés et sont eux-mêmes employés à un moment de l'année. Cependant les ménages pauvres ont moins de terre et des entreprises plus petites, ils sont donc « vendeurs nets » de travail. En plus de l'emploi garanti offert, la hausse des salaires représente donc pour eux un « double dividende ». Pour les ménages riches en revanche, il s'agit d'un coût supplémentaire.

C. Imbert et J. Papp proposent une calibration des effets directs du programme (*via* la participation à l'emploi garanti) et de ses effets indirects (*via* la hausse des salaires) pour les différents quintiles de la distribution des revenus¹. La figure 9 montre que pour les ménages du premier quintile – les plus pauvres – la hausse des salaires représente 30 % du bénéfice total. Pour les ménages du cinquième quintile – les plus riches – elle change le bénéfice total en perte.

On voit que la prise en compte des effets de l'emploi garanti sur les salaires et l'emploi change les conclusions de l'évaluation des effets du programme. Les ménages pauvres non bénéficiaires voient eux aussi leur situation s'améliorer avec le programme. Les études qui comparent les ménages bénéficiaires à des ménages non bénéficiaires aux caractéristiques similaires vivant dans le même village sous-estiment donc les bénéfices de l'emploi garanti pour les ménages les plus pauvres.

De plus, à travers son impact sur l'équilibre du marché du travail, l'emploi garanti redistribue du revenu des ménages les plus riches vers les plus pauvres. Cette redistribution a un coût en termes d'efficacité économique, coût qui peut être en principe compensé par des gains de productivité grâce aux infrastructures construites par le programme. Cependant, nous allons voir que sur ce dernier point le diagnostic est plutôt négatif.

1. Voir C. Imbert et J. Papp, « Labor market effects of social programs : evidence from India's employment guarantee ».

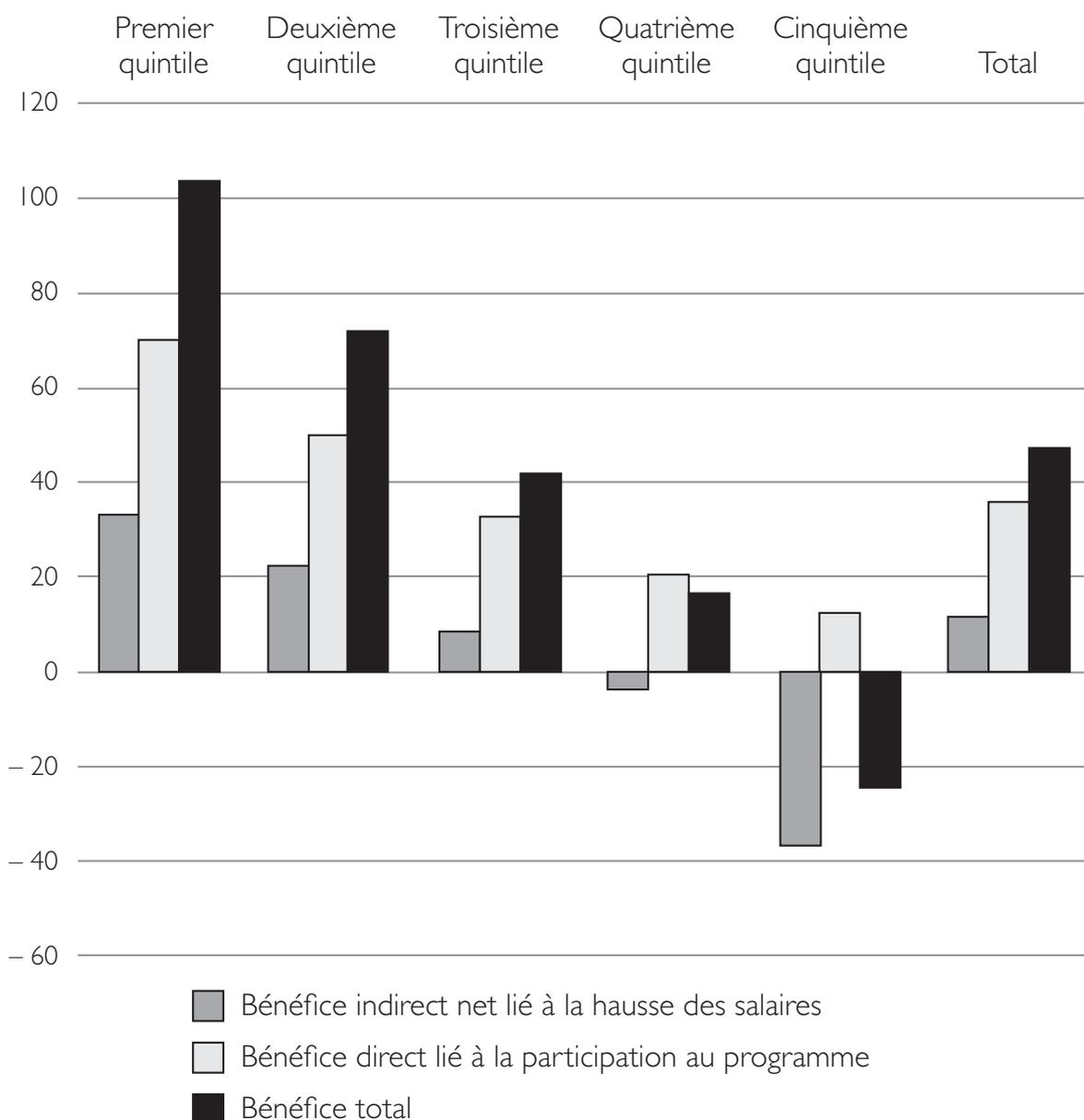


Figure 9 – Gains en bien-être liés à l’emploi garanti par quintile de consommation.

Source : Les bénéfices sont exprimés en roupies par ménages et par mois. Le bénéfice indirect net est obtenu en multipliant les revenus du travail nets des charges salariales pour chaque quintile par l’augmentation des salaires. Le bénéfice direct lié à la participation au programme est obtenu en multipliant l’augmentation du nombre de jours travaillés sur les chantiers publics à la suite de la mise en place de l’emploi garanti pour chaque quintile par la différence entre le salaire public et 50 % du salaire de marché moyen. Le bénéfice total est la somme des deux bénéfices pour chaque quintile. Voir Imbert et Papp (2013) pour plus de détail.

DES EFFETS MITIGÉS SUR L'ÉCONOMIE RURALE

La théorie sous-jacente à la déclaration de Manmohan Singh que nous citons plus haut est qu'il existe un potentiel de main-d'œuvre inexploité dans les campagnes, que la construction d'infrastructures publiques permettrait de mettre à profit pour créer plus de croissance. Nous allons voir que la qualité des infrastructures effectivement construites est sujette à caution. Par conséquent, les bénéfices du programme sur l'économie rurale dans son ensemble peinent à se manifester, même s'il est difficile de les quantifier de manière précise.

La construction d'infrastructures est un bénéfice attendu de l'emploi garanti, d'autant plus important qu'il est l'une des principales justifications pour assortir l'aide sociale d'une obligation de travail. Malheureusement comme le suggère le rapport de la Banque mondiale avec diplomatie :

Les enquêtes de terrain qui font état de la faible qualité des infrastructures indiquent que cet effet indirect ne s'est probablement pas encore fait sentir. (The World Bank, 2011, p. 87, c'est nous qui traduisons.)

Il existe plusieurs raisons pour lesquelles les infrastructures créées grâce à l'emploi garanti sont loin des espoirs qu'on a mis en elles. La première est l'inefficacité des gouvernements locaux, qui peinent à planifier et à exécuter des chantiers publics utiles à la communauté. Le même rapport de la Banque mondiale souligne l'inadéquation des projets aux situations locales, comme les projets de réservoirs pour la rétention des eaux dans des régions fréquemment inondées (The World Bank, 2010).

La seconde est plus profonde et tient au conflit entre l'objectif de garantie d'emploi et celui de la construction d'infrastructures. L'usage des machines sur les chantiers est banni et la part des matériaux et des travailleurs qualifiés dans le budget de chaque projet ne doit pas dépasser 40 % – elle est même dans les faits encore plus basse. Les routes, les canaux, les réservoirs ainsi construits sont donc peu durables et seront, selon l'expression consacrée, « balayés par la prochaine mousson ».

Si l'on ajoute à ces facteurs le vol de matériaux, on comprend pourquoi les infrastructures commencées restent souvent incomplètes et sont aussi beaucoup plus chères que dans d'autres programmes d'infrastructures. D'après une enquête que nous avons réalisée au Rajasthan, 70 % des infrastructures commencées en 2009 étaient inachevées en 2011, ce qui, pour certaines (comme les réservoirs), les rendait complètement inutilisables. Plus révélateur encore, le coût des routes de terre ou de gravier de l'emploi garanti était de 2,2 millions de roupies par km, contre 1,3 million par km pour les routes de bitume du programme Pradhan Mantri Sadak Yozna (PMGSY).

Étant donné la faible qualité des infrastructures construites, il est difficile d'être optimiste quant aux effets multiplicateurs de l'emploi garanti sur l'économie rurale. Mais l'évaluation précise de ces effets est malaisée. Avant tout, nous manquons de données détaillées pour comparer les districts prioritaires aux autres comme nous l'avons fait précédemment. L'effet de l'emploi garanti sur la production et les prix est souvent mal identifié, par des comparaisons entre états¹.

Ensuite, lorsque ces données sont disponibles, l'estimation est imprécise, du fait de la grande variabilité de la production agricole en fonction des bonnes et mauvaises récoltes. La figure 10 montre l'évolution de la production agricole à prix constants par phase entre 2004 et 2008 dans les districts choisis pour les différentes phases de l'emploi garanti. Cette variabilité domine l'effet de l'emploi garanti, qui n'est pas ici significativement différent de zéro.

1. A. Sharma, « NACER-PIF study on evaluating performance of National Rural Employment Guarantee Act » (2009).

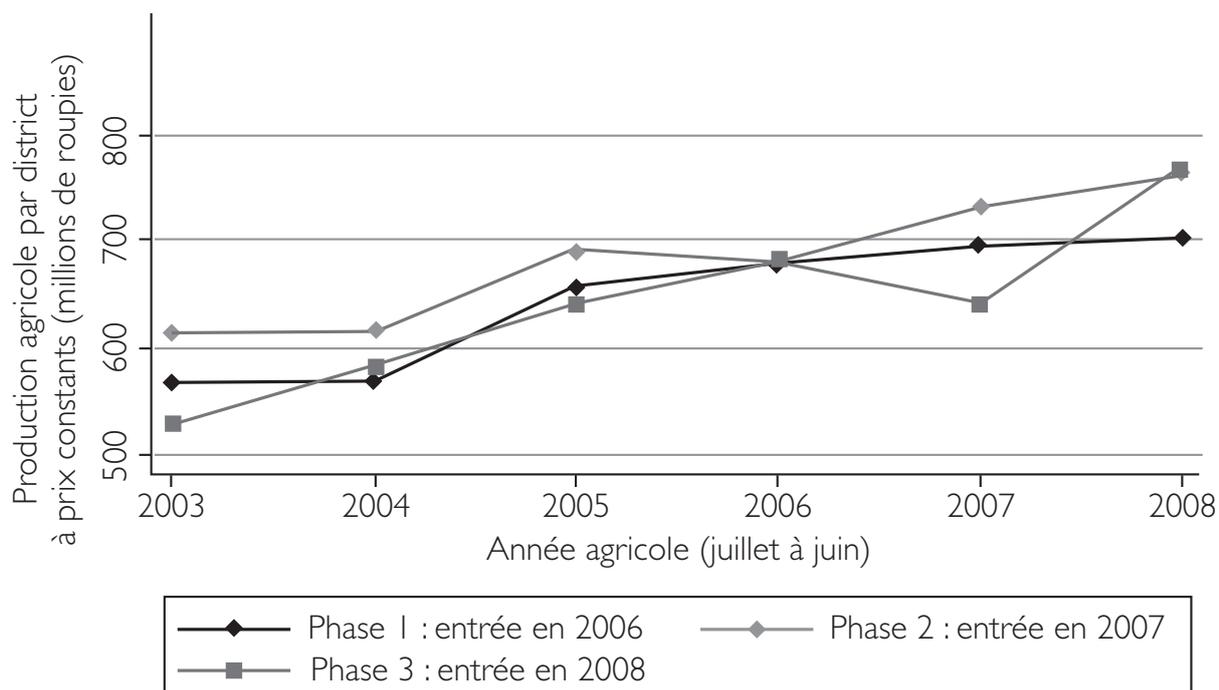


Figure 10 – Effet de l’emploi garanti sur la production agricole.

Source : Données disponibles sur le site du ministère de l’Agriculture.

Les quantités produites sont indiquées pour chaque année par district et par culture. Nous les avons agrégées par district en utilisant comme poids pour chaque culture son prix moyen entre 2001 et 2003. Nous les avons ensuite agrégés par phase en utilisant comme poids la valeur moyenne de la production agricole de chaque district entre 2001 et 2003.

Certains économistes travaillant pour le gouvernement indien, dont Anil Sharma, ont cherché à confirmer ou infirmer la thèse selon laquelle les producteurs auraient répercuté l’augmentation du coût du travail causée par l’emploi garanti sur les prix¹. La figure 11 montre pourquoi cette thèse a connu une telle popularité : la période 2004-2008 a connu une forte accélération de l’inflation. Cependant, une étude attentive montre que les prix augmentent *moins* lorsque l’emploi garanti est mis en place.

Notre méthodologie d’évaluation, qui consiste à comparer des changements d’une année sur l’autre, n’est sans doute pas adaptée pour capturer

1. *Ibid.*

l'effet des infrastructures qui, en théorie, devrait se manifester sur le long terme. De plus, comparer des districts qui mettent en place le programme à différentes dates revient à ignorer les interactions économiques entre les groupes de districts, par exemple la migration de longue distance ou les liens commerciaux sur le marché des biens agricoles.

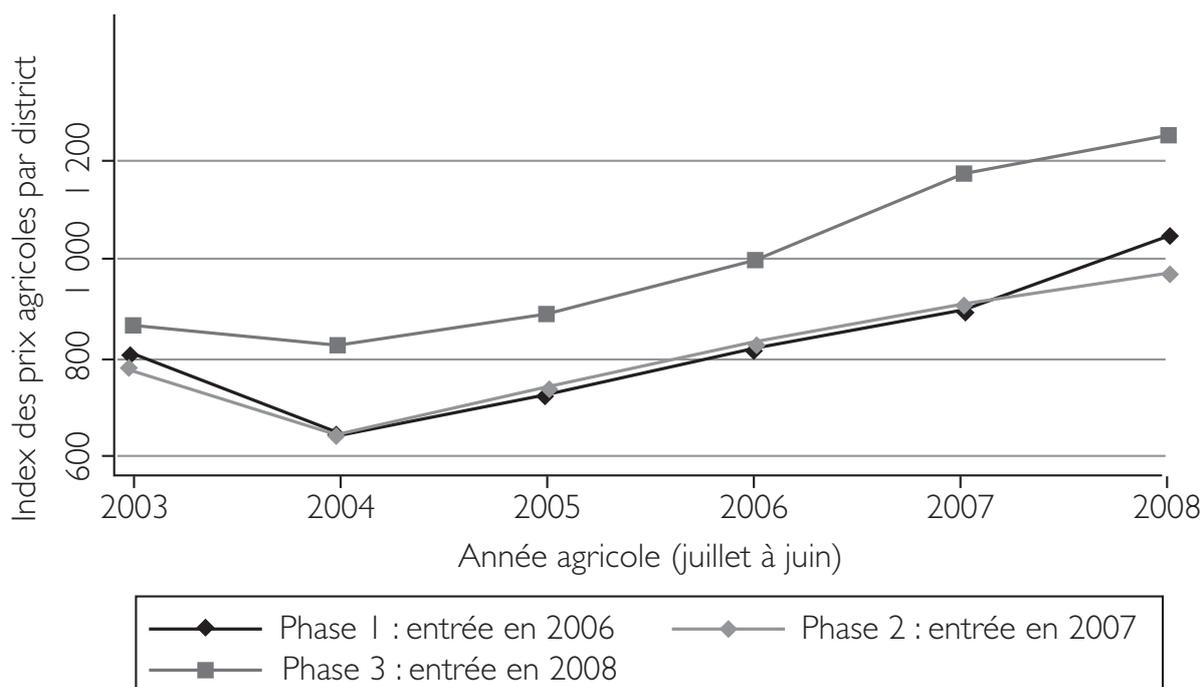


Figure 11 – Effet de l'emploi garanti sur les prix agricoles.

Source : Données disponibles sur le site du ministère de l'Agriculture.

Les prix sont indiqués pour chaque année par district et par culture. Nous les avons agrégées par district en utilisant comme poids pour chaque culture sa production moyenne entre 2001 et 2003. Nous les avons ensuite agrégés par phase en utilisant comme poids la valeur moyenne de la production agricole de chaque district entre 2001 et 2003.

Ainsi, l'évaluation des effets macroéconomiques de l'emploi garanti reste incomplète, sans mesure crédible des bénéfices que le secteur agricole et l'économie rurale dans son ensemble ont pu tirer du programme. On peut tout au plus indiquer que les infrastructures construites semblent être de trop faible qualité pour améliorer significativement la productivité agricole, et avoir des effets d'entraînement sur l'économie rurale dans son ensemble.

4. Comparaison avec une aide sans obligation de travail

En mettant à part pour l'instant la question des infrastructures de l'emploi garanti, nous disposons à présent des principaux éléments pour une analyse coût/bénéfice du programme par rapport à une aide sociale classique, sans obligation d'emploi. Suivant R. Murgai et M. Ravallion nous comparons l'emploi garanti à un transfert qui pour le même coût budgétaire serait versé à tous les ménages ruraux, qu'ils soient ou non pauvres¹. Cet exercice simple met en évidence l'arbitrage entre l'amélioration du ciblage de la prestation et le coût de l'obligation d'emploi².

Pour évaluer l'effet de l'emploi garanti sur la pauvreté, nous suivons C. Imbert et J. Papp en nous concentrons sur les zones rurales, à la saison morte de l'agriculture, lorsque les chantiers de l'emploi garanti sont les plus actifs (de janvier à juin) et dans les districts de la première et de la seconde phases du programme, les 350 districts les plus pauvres de l'Inde³. Nous divisons la population en cinq groupes ou « quintile », du plus pauvre au plus riche et calculons les bénéfices de l'emploi garanti pour chacun d'entre eux, bénéfices directs (tirés de la participation au programme) et indirects (tirés de l'augmentation des salaires).

Pour évaluer l'effet d'un transfert au coût budgétaire identique mais distribué également à tous les ménages ruraux, il nous faut d'abord estimer ce coût. Nous prenons le nombre moyen de jours d'emploi public offerts par l'emploi garanti selon l'estimation de Imbert et Papp que nous multiplions par le salaire moyen sur les chantiers de l'emploi garanti. Ensuite, nous le

1. Voir R. Murgai et M. Ravallion, « Employment guarantee in rural India : what would it cost and how much would it reduce poverty ? (2005).

2. M. Murgai et M. Ravallion ont réalisé une calibration de ce type avant que l'emploi garanti ne soit mis en place et ont donc dû simuler la participation des ménages au programme et les salaires des chantiers publics.

3. Voir C. Imbert et J. Papp, « Labor market effects of social programs : evidence from India's employment guarantee » (2013).

multiplions par un facteur de 1,42, pour prendre en compte les dépenses faites pour l'achat des matériaux sur les chantiers de l'emploi garanti (elles représentent 28 % du budget total, les salaires 66 %).

Les deux programmes sont évalués par leur effet sur la pauvreté mesurée par le taux de pauvreté et le Poverty Gap Ratio (PGR), taux qui donne un poids plus faible aux pauvres dont les revenus sont proches du seuil de pauvreté. Le PGR est égal au taux de pauvreté si tous les pauvres ont un revenu nul, et tend vers zéro à mesure que les pauvres se rapprochent du seuil de pauvreté. La première colonne du tableau I donne les valeurs estimées de la pauvreté en 2005 : 43,7 % des ruraux dans les districts prioritaires sont sous le seuil de pauvreté pendant la saison sèche, le PGR est de 9,6 %.

Tableau 1 – Comparaison des effets de l'emploi garanti et d'un transfert non ciblé sur la pauvreté

	Observée	Emploi garanti (effet direct)	Emploi garanti (effet total)	Transfert non ciblé
Taux de pauvreté	43,7 %	41,9 %	40,7 %	40,2 %
Poverty Gap Ratio	9,6 %	8,5 %	8,0 %	8,2 %

Note : Le taux de pauvreté est la part des personnes vivant dans un ménage en dessous du seuil de pauvreté. Le Poverty Gap Ratio (PGR) est le taux de pauvreté calculé en donnant aux individus un poids proportionnel à leur distance au seuil de pauvreté. Si tous les pauvres ont un revenu nul, les deux mesures sont égales. Cependant, à taux de pauvreté inchangé, le PGR tend vers zéro lorsque le revenu des pauvres tend vers le seuil de pauvreté

La deuxième colonne du tableau I présente les taux de pauvreté en prenant seulement en compte l'effet direct de l'emploi garanti, à travers la participation au programme : le taux de pauvreté décroît de deux points, le PGR d'un point. La deuxième colonne ajoute l'effet indirect de l'emploi garanti, à travers l'augmentation des salaires des non qualifiés. L'effet sur la

pauvreté est substantiel, le taux de pauvreté décroît d'un point supplémentaire, le PGR d'un demi-point.

Enfin la quatrième colonne montre l'effet qu'aurait un transfert de même coût budgétaire, mais offert à tous les ménages ruraux. Par comparaison avec l'emploi garanti, le transfert est plus efficace pour réduire le taux de pauvreté, mais un peu moins efficace pour réduire le PGR. Ainsi, le coût d'opportunité imposé aux pauvres par l'obligation de travail et les dépenses de matériaux pour les infrastructures (supposées ici improductives) réduisent considérablement l'attrait de l'emploi garanti, qui conserve cependant un avantage pour le ciblage des plus pauvres parmi les pauvres.

Conclusion

L'exemple de l'emploi garanti en Inde montre que les politiques à destination des plus pauvres dans des pays eux-mêmes pauvres se heurtent à des problèmes politiques et administratifs qui limitent considérablement leur efficacité là où ils sont les plus nécessaires. Ainsi, les grandes ambitions du gouvernement indien et les ressources considérables dédiées à l'emploi garanti peinent à se traduire par des effets concrets. Le manque d'information sur l'identité des bénéficiaires est une source de pouvoir pour les niveaux inférieurs de gouvernement, qu'ils peuvent exploiter en détournant l'aide de son but. La décentralisation, c'est-à-dire la responsabilisation de gouvernements locaux, peut améliorer la mise en place de l'aide, mais seulement si les pauvres ont assez de poids politique pour faire respecter leurs intérêts. Ces facteurs expliquent qu'à l'échelle de l'Inde, l'emploi garanti ne bénéficie pas aux états les plus pauvres, qui connaissent un fort niveau de corruption et un fort rationnement de la demande d'emploi.

L'emploi garanti illustre aussi un problème général des politiques sociales, qui n'est certainement pas limité aux pays en développement : ce programme cherche à atteindre de trop nombreux objectifs en un seul dispositif. Nous nous sommes volontairement concentrés ici sur les objectifs principaux : la protection sociale pour les ménages les plus pauvres, la hausse des salaires non qualifiés, le développement des infrastructures rurales. D'autres objectifs peuvent être encore cités : la responsabilisation des pouvoirs locaux, la participation accrue des femmes au marché du travail, etc. La multiplicité des objectifs amène à des contradictions, comme dans le choix du niveau du salaire minimum ou de la fraction du budget dédiée aux matériaux dans la construction d'infrastructures. Elle rend également difficile l'évaluation du succès ou de l'échec de la politique, qui peut toujours être jugée sur une dimension plutôt que sur une autre. Indirectement, elle permet donc la perpétuation d'un dispositif qui pourrait avantageusement être remplacé par des politiques distinctes, plus efficaces.

Si l'on se concentre sur son objectif principal, qui est de réduire la pauvreté, l'efficacité de l'emploi garanti est discutable. Certes, l'obligation de travail permet de cibler l'aide vers les ménages les plus pauvres, mais en pratique l'emploi garanti ne fait pas beaucoup mieux en termes de réduction de la pauvreté qu'une aide universelle qui serait versée à tous les ménages ruraux. Cela est dû en grande partie au coût d'opportunité imposé aux ménages participants, qui doivent sacrifier d'autres sources de revenu pour travailler sur les chantiers publics. Un autre facteur est la part non négligeable (environ 30 %) du budget de l'emploi garanti dépensé dans l'achat de matériaux de construction. D'autre part, si l'emploi garanti redistribue du revenu des ménages les plus riches vers les ménages les plus pauvres en exerçant une pression indirecte à la hausse des salaires des travailleurs non qualifiés, cette redistribution a aussi un coût en termes d'efficacité. La faible qualité des infrastructures construites rend incertain l'espoir que ce coût soit compensé par des gains de productivité de long terme.

Les évolutions économiques et technologiques que connaît actuellement l'Inde rurale renforcent l'attractivité d'un dispositif d'aide sociale par simple transfert. En effet, à mesure que l'économie rurale se développe, les coûts liés à l'obligation de travailler, c'est-à-dire le coût d'opportunité pour les bénéficiaires ou l'effet d'éviction sur l'emploi privé, augmentent. Les progrès technologiques rendent également l'identification des ménages et le contrôle des transferts aux bénéficiaires plus faciles. Ces évolutions sont relativement lentes, et aussi inégalement partagées selon les régions. Elles suggèrent cependant que la garantie d'emploi est une étape décisive, mais temporaire, dans l'histoire des politiques sociales indiennes.

Bibliographie

- ANDERSON, Siwan, FRANÇOIS, Patrick et KOTWAL, Ashok, « One kind of democracy », Département d'économie, Université de Colombie britannique, 2011.
- ASSOCIATION FOR INDIAN DEVELOPMENT, « Key observations on NREGA work in Andhra Pradesh », <http://aidindia.org/main/content/view/y88/279/>, 2009.
- AZAM, Mehtabul, « The impact of Indian job guarantee scheme on labor market outcomes : evidence from a natural experiment », *World Bank Working Paper*, 2011.
- BANERJEE, Abhijit, « A theory of misgovernance », *The Quarterly Journal of Economics*, 112 (4), 1997, p. 1289-1332.
- COLE, Shawn, GINÉ, Xavier, TOBACMAN, Jeremy, TOPALOVA, Petia, TOWNSEND, Robert et VICKERY, James, « Barriers to household risk management : evidence from India », non publié, 2012.
- BARDHAN, Pranab et MOOKHERJEE, Dilip, « Decentralizing antipoverty program delivery in developing countries », *Journal of Public Economics*, 89 (4), 2005, p. 675-704.
- BASU, Arnab K., CHAU, Nancy H. et KANBUR, Ravi, « A theory of employment guarantees : contestability, credibility and distributional concerns », *Journal of Public Economics*, 93 (3-4), 2009, p. 482-497.
- BERG, Erlend, BHATTACHARYYA, Sambit, DURGAM, Rajasekhar et RAMACHANDRA, Manjula, « Can rural public works affect agricultural wages ? Evidence from India », *CSAE Working Paper*, WPS/2012-05, 2012.
- BESLEY, Timothy et COATE, Stephen, « Workfare versus welfare : incentive arguments for work requirements in poverty-alleviation Programs », *American Economic Review*, 82 (1), 1992, p. 249-261.
- BINSWANGER, Hans P. et ROSENZWEIG, Marc R. (éd.), *Contractual Arrangements, Employment and Wages in Rural Labor Markets in Asia*, Yale, Yale University Press, 1984.
- BIANCHI, Milo et BOBBA Matteo, « Liquidity, risk, and occupational choices », *Review of Economic Studies*, à paraître.

- CHEN, Shaohua et RAVALLION, Martin, « The developing world is poorer than we thought, but no less successful in the fight against poverty », *World Bank Policy Research Working Paper*, 4703, 2008.
- COFFEY, Diane, PAPP, John et SPEARS, Dean, « Dual economies or dual livelihoods ? Short term migration from rural India and non-agricultural employment », non publié, 2011.
- CRISP, Richard et FLETCHER, Del Roy, « A comparative review of workfare programmes in the United States, Canada and Australia », *Department for Work and Pensions Research Report*, n° 533 (UK), 2008.
- DATT, Gaurav et RAVALLION, Martin, « Transfer benefits from public-works employment : evidence for rural India », *The Economic Journal*, 104 (427), 1994, p. 1346-1369.
- DEATON, Angus, « Price indexes, inequality, and the measurement of world poverty », *American Economic Review*, 100 (1), 2010, p. 5-34.
- et KOZEL, Valerie, « Data and dogma : the great Indian poverty debate », *The World Bank Research Observer*, 20 (2), 2005, p. 177-199.
- et DUPRIEZ, Olivier, « Purchasing power parity exchange rates for the global poor », *American Economic Journal : Applied Economics*, 3 (2), 2011, p. 137-166.
- DREZE, Jean et KHERA, Reetika, « The battle for employment guarantee », *Frontline*, 26 (1), 2009.
- et OLDIGES, Christian, « Work in progress », *Frontline*, 26 (4), 2009.
- DUTTA, Puja, MURGAI, Rinku, RAVALLION, Martin et VAN DE WALLE, Dominique, « Does India's employment guarantee scheme guarantee employment ? », *World Bank Working Paper*, 2012.
- GALASSO Emanuela et RAVALLION, Martin, « Decentralized targeting of an antipoverty program », *Journal of Public Economy*, 89, 2005, p. 705-721.
- GULESCI, Selim, « Labor-tying and poverty in a rural economy : evidence from Bangladesh », *Working Papers*, n° 460, IGIER (Innocenzo Gasparini Institute for Economic Research), Bocconi University, 2012.
- GUPTA, Harsh, « The biggest public union in the world ? », *India Real Time*, 14 janvier 2011. <http://blogs.wsj.com/indiarealtime/2011/01/14/india-journal-the-biggest-public-union-in-the-world/>

- GUPTA, Santanu. « Were district choices for (NFFWP) appropriate ? », *Journal of Indian School of Political Economy*, 18 (4), 2006, p. 641-648.
- JAYACHANDRAN, Seema, « Selling labor low : wage responses to productivity shocks in developing countries », *Journal of Political Economy*, 114 (3), 2006, p. 538-575.
- IMBERT, Clément et PAPP, John, « Estimating leakages in India's employment guarantee », in Reetika Khera (dir.), *The Battle for Employment Guarantee*, chap. 19, voir *infra*.
- , « Labor market effects of social programs : evidence from India's employment guarantee », *CSAE Working Paper Series 2013-03*, Center for the Study of African Economies, Université d'Oxford, 2013.
- KHERA, Reetika (dir.), *The Battle for Employment Guarantee*, New Delhi, Oxford University Press, 2011.
- LAGRANGE, Arthur Alik et RAVALLION, Martin, « Evaluating workfare when the work is unpleasant : evidence for India's National Rural Employment Guarantee Scheme », *World Bank Policy Research Paper*, 6272, 2012.
- MURGAI, Rinku et RAVALLION, Martin, « Employment guarantee in rural India : what would it cost and how much would it reduce poverty ? », *Economic and Political Weekly*, 40 (31), 2005, p. 3450-3455.
- NIEHAUS, Paul, ATANASSOVA, Antonia, BERTRAND, Marianne et MULLAINATHAN, Sendhil, « Targeting with agents », *American Economic Journal-Policy*, à paraître.
- et SUKHTANKAR, Sandip, « Corruption dynamics : the golden goose effect », non publié, 2012.
- OLKEN, Benjamin A., « Monitoring corruption : evidence from a field experiment in Indonesia », *Journal of Political Economy*, 115/2, 2007.
- PAPP, John, « Seasonal rural to urban migration and workfare programs », 2011, à paraître.
- RAVALLION, Martin, « Market responses to anti-hunger policies : effects on wages, prices and employment », *WIDER Working Paper*, n° 28, 1987.
- DATT, Gaurav et CHAUDHURI, Shubham, « Does Maharashtra's employment guarantee scheme guarantee employment ? Effects of the 1988 wage increase », *Economic Development and Cultural Change*, 41 (2), 1993, p. 251-275.

RAVI, Shamika et ENGLER, Monika, « Workfare in low income countries : an effective way to fight poverty ? The case of NREGS in India », non publié, 2009.

ROSENZWEIG, Mark R. et WOLPIN, Kenneth I., « Credit constraints, consumption smoothing, and the accumulation of durable production assets in low income countries : investments in bullocks in India », *Journal of Political Economy*, 101 (2), 1993, p. 223-244.

SHARMA, Anil, « NCAER-PIF study on evaluating performance of National Rural Employment Guarantee Act », *National Council of Applied Economic Research*, 2009.

SPICKER, Paul, *Stigma and Social Welfare*, publié en ligne, 2011.

THE WORLD BANK, *Social Protection for a Changing India*, vol. 2, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2011.

ORGANIGRAMME DU CEPREMAP

Direction

Président : Benoît Coeuré

Directeur : Daniel Cohen

Directeur adjoint : Philippe Askenazy

Directeurs de programme

Programme 1 – La politique macroéconomique en économie ouverte

Yann Algan

Michel Juillard

Xavier Ragot

Programme 2 – Travail et emploi

Ève Caroli

Andrew Clark

Luc Behaghel

Programme 3 – Économie publique et redistribution

Brigitte Dormont

Thomas Piketty

Claudia Senik

Programme 4 – Marchés, firmes et environnement

Gilles Chemla

Jérôme Pouyet

Katheline Schubert

Programme 5 – Commerce international et développement

Marc Gurgand

Miren Lafourcade

Thierry Mayer

DANS LA MÊME COLLECTION

La Lancinante Réforme de l'assurance maladie, par Pierre-Yves Geoffard, 2006, 2^e tirage, 48 pages.

La Flexicurité danoise. Quels enseignements pour la France ?, par Robert Boyer, 2007, 3^e tirage, 54 pages.

La Mondialisation est-elle un facteur de paix ?, par Philippe Martin, Thierry Mayer et Mathias Thoenig, 2006, 3^e tirage, 56 pages.

L'Afrique des inégalités : où conduit l'histoire, par Denis Cogneau, 2007, 64 pages.

Électricité : faut-il désespérer du marché ?, par David Spector, 2007, 2^e tirage, 56 pages.

Une jeunesse difficile. Portrait économique et social de la jeunesse française, par Daniel Cohen (éd.), 2007, 238 pages.

Les Soldes de la loi Raffarin. Le contrôle du grand commerce alimentaire, par Philippe Askenazy et Katia Weidenfeld, 2007, 60 pages.

La Réforme du système des retraites : à qui les sacrifices ?, par Jean-Pierre Laffargue, 2007, 52 pages.

La Société de défiance. Comment le modèle social français s'autodétruit, par Yann Algan et Pierre Cahuc, 2008, 5^e tirage, 102 pages.

Les Pôles de compétitivité. Que peut-on en attendre ?, par Gilles Duranton, Philippe Martin,, Thierry Mayer et Florian Mayneris, 2008, 2^e tirage, 84 pages.

Le Travail des enfants. Quelles politiques pour quels résultats ?, par Christelle Dumas et Sylvie Lambert, 2008, 82 pages.

Pour une retraite choisie. L'emploi des seniors, par Jean-Olivier Hairault, François Langot et Theptida Sopraseuth, 2008, 72 pages.

La Loi Galland sur les relations commerciales. Jusqu'où la réformer ?, par Marie-Laure Allain,, Claire Chambolle et Thibaud Vergé, 2008, 74 pages.

Pour un nouveau système de retraite. Des comptes individuels de cotisations financés par répartition, par Antoine Bozio et Thomas Piketty, 2008, 100 pages.

Les Dépenses de santé. Une augmentation salutaire ?, par Brigitte Dormont, 80 pages, 2009.

De l'euphorie à la panique. Penser la crise financière, par André Orléan, 2009, 2^e tirage, 112 pages.

Bas salaires et qualité de l'emploi : l'exception française ?, par Ève Caroli et Jérôme Gautié (éd.), 2009, 510 pages.

Pour la taxe carbone. La politique économique face à la menace climatique, par Katheline Schubert, 2009, 92 pages.

Le Prix unique du livre à l'heure du numérique, par Mathieu Perona et Jérôme Pouyet, 2010, 92 pages.

Pour une politique climatique globale. Blocages et ouvertures, par Roger Guesnerie, 2010, 96 pages.

Comment faut-il payer les patrons ?, par Frédéric Palomino, 2011, 74 pages.

Portrait des musiciens à l'heure du numérique, par Maya Bacache-Beauvallet, Marc Bourreau et François Moreau, 2011, 94 pages.

L'Épargnant dans un monde en crise. Ce qui a changé, par Luc Arrondel et André Masson, 2011, 112 pages.

Handicap et dépendance. Dramas humains, enjeux politiques, par Florence Weber, 2011, 76 pages.

Les Banques centrales dans la tempête. Pour un nouveau mandat de stabilité financière, par Xavier Ragot, 2012, 80 pages.

L'Économie politique du néolibéralisme. Le cas de la France et de l'Italie, par Bruno Amable, Elvire Guillaud et Stefano Palombarini, 2012, 164 pages.

Faut-il abolir le cumul des mandats ?, par Laurent Bach, 2012, 126 pages.

Pour l'emploi des seniors. Assurance chômage et licenciements, par Jean-Olivier Hairault, 2012, 78 pages.

L'État-providence en Europe. Performance et dumping social, par Mathieu Lefebvre et Pierre Pestieau, 2012, 80 pages.

Obésité. Santé publique et populisme alimentaire, par Fabrice Étilé, 2013, 124 pages.

La Discrimination à l'embauche sur le marché du travail français, par Nicolas Jacquemet et Anthony Edo, 2013, 78 pages.

Mise en pages
TyPAO sarl
75011 Paris

Imprimerie
N° d'impression : *****
Dépôt légal : octobre 2013

Erratum: le graphique 2 de l'opuscule doit être remplacé par le graphique suivant:

